

Emilia Korkea-aho, Paul Tiensuu

Lobbarirekisterin kansainväliset mallit

Syyskuu 2018

Valtioneuvoston selvitys-
ja tutkimustoiminnan
julkaisusarja 57/2018

KUVAILEHTI

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtioneuvoston kanslia, 21.09.2018		
Tekijät	Emilia Korkea-aho, Paul Tiensuu		
Julkaisun nimi	Lobbarirekisterin kansainväliset mallit		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 57/2018		
Asiasanat	Lobbaus, edunvalvonta, sääntely, lobbarirekisteri		
Julkaisun osat muut tuotetut versiot	/		
Julkaisuaika	Syyskuu, 2018	Sivuja 148	Kieli Suomi

Tiivistelmä

Raportissa tarkastellaan EU:n, Irlannin, Ison-Britannian, Itävallan ja Yhdysvaltain lobbarirekisterejä kolmesta näkökulmasta: 1) suhde kansainvälisiin suosituksiin, 2) viranomaistoiminnan rooli ja 3) hyödyt ja haitat. Tarkastelun kohteena olevat maat ovat seuranneet OECD:n ja Euroopan neuvoston suosituksia perustaessaan tai uudistaessaan lobbarirekisteriä (tosin Iso-Britannia vain osittain). Tehdyn selvityksen mukaan rekisterin ylläpito kuuluu julkiselle viranomaiselle, jonka toimivaltuudet ja resurssit vaihtelevat maittain. Hyödyt ja haitat liittyvät molemmat rekisterin sisältämään tietoon. Kaikkien tarkasteltujen järjestelmien kohdalla yhtenä keskeisenä etuna on pidetty päätöksenteon läpinäkyvyyden lisääntymistä. Monenlaiset ja keskenään erilaiset rekisterit lisäävät käytettävissä olevan tiedon määrää, vaikka Ison-Britannian rekisteri tarjoaa niin vähän informaatiota, ettei se yksinään juuri lisää tietoa päätöksentekoon vaikuttamisesta. Lähes kaikkien mallien suhteen huolta aiheuttaa rekisterin sisältämän tiedon oikeellisuus ja ajantasaisuus.

Lobbauksen sääntelylle ei ole yhtä kaikkiin konteksteihin sopivaa ratkaisua tai mallia. Lobbarirekisteri tulee aina sovittaa siihen yhteiskuntapoliittiseen ja hallinnolliseen kontekstiin, jossa edunvalvontaa ja päätöksentekoon vaikuttamista on tarkoitus säännellä ja valvoa. Läpinäkyvyyttä ja kansalaisten kykyä seurata ja valvoa päätöksentekoprosessia tulee edistää monin eri tavoin, joista lobbarirekisteri on yksi, joskin tärkeä, tapa.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2018 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare & utgivningsdatum	Statsrådets kansli, 21.09.2018		
Författare	Emilia Korkea-aho, Paul Tiensuu		
Publikationens namn	Internationella modeller för lobbyregister		
Publikationsseriens namn och nummer	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 57/2018		
Nyckelord	Lobbying, reglering, lobbyregister		
Publikationens delar /andra producerade versioner			
Utgivningsdatum	September, 2018	Sidantal 148	Språk Finska

Sammandrag

Rapporten granskar lobbyregister i EU, Irland, Storbritannien, Österrike och USA från tre överlappande perspektiv: 1) förhållande till internationella rekommendationer, 2) statsverksamhetens roll och 3) registerns fördelar och nackdelar. De granskade länder har följt OECD:s och Europarådets rekommendationer i inrättning eller reformering av lobbyregistret (Storbritannien bara delvis). Enligt utredningen hör underhållningen av register till offentliga myndigheter vars befogenheter och resurser varierar från land till land. Fördelarna och nackdelarna är både i samband mellan informationen i registret. En av de viktigaste fördelarna för alla system som beaktas var en ökad insyn i beslutsfattandet. Flera och skiljaktiga register ökar mängden av tillgänglig information, fast UK-registret erbjuder så lite information att det ensamt inte ger mer besked för att påverka beslutsfattandet. I praktiskt taget alla modeller tillhör bekymret för exaktheten och aktualiteten hos informationen i registret.

Ingen enskild lösning eller modell kan anpassa alla sammanhang i reglering av lobbying. Lobbyregistret måste alltid rättas efter det sociala och administrativa sammanhanget där lobbying och beslutsfattande ska regleras och övervakas. Öppenhet och medborgarnas förmåga att övervaka och kontrollera beslutsprocessen bör främjas på många olika sätt varav lobbyregistret är bara ett, men dock viktigt, sätt.

Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan för 2018 (tietokaytoon.fi/sv).

De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt



DESCRIPTION

Publisher and release date	Prime Minister's Office, 21.09.2018		
Authors	Emilia Korkea-aho, Paul Tiensuu		
Title of publication	Registers for Lobbyists: International Examples		
Name of series and number of publication	Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 57/2018		
Keywords	Lobbying, regulation, lobbying register		
Other parts of publication/ other produced versions			
Release date	September, 2018	Pages 148	Language Finnish

Abstract

This report examines the lobbying registers of the EU, Ireland, the United Kingdom, Austria, and the US from three different – yet interrelated – perspectives: 1) how they comply with international recommendations, 2) the role of public authorities, and 3) their advantages and disadvantages. All the countries (the United Kingdom only partially) have followed the recommendations of the OECD and the Council of Europe in setting up or modifying the lobbying register. According to the report, public authorities are responsible for the management of the register system in all countries. The competences and resources of the designated public official vary from country to country. Both advantages and disadvantages relate to the information contained in the register. One of the key benefits of the register is increased transparency about how decisions are made and implemented. Different and dissimilar registers all enhance transparency and accountability through increased information, although the scope of the UK lobbying register is so limited that it is debatable whether it can increase information about lobbying activities in any meaningful sense. A shared concern across the different systems relates to the quality and accuracy of the information in the registers.

There is no one-size-fits-all approach to lobbying regulation. The lobbying register must always be tailored to fit the socio-political context in which it is supposed to operate and regulate the activities of lobbyists. Transparency and citizen participation must be fostered in many ways of which the lobbying register is but one, albeit one of the most important.

This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research for 2018 (tietokayttoon.fi/en).

The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.

Yhteenveto

Lobbaus on edunvalvontaa, jonka tarkoituksena on vaikuttaa keskustelulla tai tiedolla päätöksentekoon tai tehtyjen päätösten täytäntöönpanoon. Se tuottaa päätöksentekijöille niiden tarvitsemaa informaatiota ja asiantuntemusta, mutta siihen saattaa liittyä myös ongelmia kuten vaikutusmahdollisuuksien epätasainen jakautuminen ja epäasialliset vaikuttamistavat, ääritapauksissa lahjonta ja korruptio. Näitä ongelmia voidaan estää lobbauksen läpinäkyvyyttä lisäävällä sääntelyllä, jota myös OECD ja Euroopan neuvosto suosittelevat.

Yksi yleisimmistä lobbauksen avoimuutta lisäävistä välineistä on niin kutsuttu lobbarirekisteri, jonka avulla kerätään ja julkaistaan tietoa siitä, kuka lobbaa ja ketä, mitä lobbaaminen koskee, ja kuinka sitä on harjoitettu. Lobbarirekisterin päätavoite on päätöksenteon läpinäkyvyyden parantaminen ja sitä kautta epäasiallisen vaikuttamisen torjunta sekä luottamuksen vahvistaminen. Lobbarirekisteri lisää avoimuutta auttamalla kansalaisia näkemään, ketkä ovat yhteydessä päättäjiin ja vaikuttavat päätöksentekoprosessiin. Toisaalta rekisterin avulla voidaan tunnistaa hyväksyttävä edunvalvonta. Konsultoimalla rekisteriä päättäjät voivat varmistaa, että heitä lähestyneet lobbarit ovat sitoutuneet yhdessä hyväksytyihin sääntöihin.

Tässä selvitystyössä tarkastellaan lobbarirekisteriä lobbaussääntelyn muotona sekä kansainvälisesti käytössä olevia rekisterimalleja. Vertailukohteiksi on valittu EU, Irlanti, Iso-Britannia, Itävalta ja Yhdysvallat. Otanta kattaa monenlaisia poliittisia järjestelmiä, joista osassa lobbaussääntely on vakiintunutta, osassa taas vasta säädettyä. Lobbarirekisterit eroavat toisistaan lobbauksen ja sen kohteen määritelmän, rekisteröitymisvelvollisten, rekisteröitävän tiedon, rekisteröitymisen pakollisuuden, rekisterin ylläpitäjän, rekisteröitymisen valvonnan ja sanktioinnin sekä muun rekisteriin liittyvän sääntelyn suhteen.

Tehdyn selvityksen mukaan lobbaus määritellään lainsäädännössä sen mukaan, kuinka laajalti edunvalvonta halutaan saada sääntelyn piiriin. Määritelmä vaihtelee Ison-Britannian kaapeasta määritelmästä, joka kattaa vain kolmannen osapuolen harjoittaman ministeriöihin kohdistuvan niin kutsutun konsultti-lobbauksen, Irlannin laajaan määritelmään, joka kattaa lähes kaiken yhteydenpidon useimpiin päätöksentekijöihin. Irlannin ja EU:n samanaikaisesti sekä selkeät että laajat määritelmät osoittavat, ettei määritelmän kattavuus estä sen selkeyttä. Irlannin ja Itävallan rekisterit koskevat keskushallinnon lisäksi paikallishallintoa.

Rekisterin toimivuuden perusta on rekisteröitävä tieto. Rekisteriin kirjataan yleensä lobbarin itsensä perustiedot sekä tämän palkanneen asiakkaan perustiedot. OECD:n ja Euroopan neuvoston suositusten mukaan rekisterin sisältämien tietojen avulla pitäisi pystyä tekemään julkiseksi niin kutsuttu lainsäädännöllinen jalanjälki, eli tieto siitä, mitkä tahot ovat pyrkineet vaikuttamaan mihinkin päätökseen tai lakialoitteeseen ja miten. Tämä edellyttää vähintäänkin sen raportoimista, kenen päätöksentekijän kanssa on keskusteltu ja mistä aiheesta. Kattavimmin tiedot tavatuista päätöksentekijöistä raportoidaan Irlannissa. Tietojen pitäisi olla standardoituna ja sähköisesti saatavilla, jolloin tiedot ovat myös helposti käytettävissä.

Rekisteröitävien tietojen suhteen joukosta erottuu Iso-Britannia, jossa rekisterin kirjataan vain niukat perustiedot sekä edustettujen asiakkaiden nimet. Isossa-Britanniassa lainsäädännöllisen jalanjäljen seuraaminen perustuu avoimuuslainsäädäntöön, jonka mukaisesti tietojen taapamisista ja niiden sisällöstä pitäisi olla saatavissa julkishallinnolta. Tämä ei kuitenkaan ole osoittautunut käytännössä toimivaksi ratkaisuksi, sillä tiedot ovat puutteellisia, vaikeasti käsiteltäviä ja hajallaan eri lähteissä. Lainsäädännöllisen jalanjäljen selvittäminen onnistuu parhaiten, jos kaikki tiedot löytyvät yhdestä rekisteristä. Tehty selvitystyö tukee myös toisella

tavalla yhden rekisterin mallia. Yhdessäkään tarkastellussa järjestelmässä ei ole kahta erillistä rekisteriä, joista toinen koskisi lainsäätäjää (kansanedustuslaitosta) ja toinen hallitusta, ministeriöitä ja muita toimeenpanovaltaa käyttäviä viranomaisia.

Rekisteröityminen voi olla joko pakollista tai vapaaehtoista. Sitovuuden suhteen EU on poikkeus, sillä sitä lukuun ottamatta kaikissa muissa maissa rekisteri on pakollinen edunvalvontaa harjoittaville toimijoille. Tosiasiallisesti myös EU:n rekisteri on pakollinen, koska toimielinten (komissio, parlamentti) henkilökuntaan kuuluvat tapaavat käytännössä ainoastaan niitä tahojen, jotka ovat rekisteröityneet.

Selvitystyön perusteella vaikuttaa siltä, ettei täytäntöönpanon tehokkuuden kannalta ole tärkeää, asetetaanko rekisterin ylläpitäjäksi jokin jo olemassaoleva viranomainen (Irlanti, Itävalta, Yhdysvallat) vai perustetaanko sitä varten uusi viranomainen tai hallinnollinen yksikkö (EU, Iso-Britannia). Ratkaisevaa on, millaiset toimivaltuudet valvovalla viranomaisella on ja riittävätkö tämän resurssit rekisterin ylläpitoon ja sen kattaman toiminnan valvomiseen.

Sanktiot vaihtelevat huomautuksista (EU, Irlanti, Iso-Britannia, Yhdysvallat) sakkorangaistuksiin (Irlanti, Iso-Britannia, Itävalta) ja aina vankeusrangaistuksiin (Irlanti, Yhdysvallat). Yhtenä tehokkaana sanktiona pidetään myös sääntöjä rikkovien lobbareiden nimien julkistamista (Irlanti).

Lobbarirekisterin lisäksi muita lobbaussääntelyn muotoja ovat esimerkiksi päättäjien pitämät tapaamispäiväkirjat, ministerien ja korkeiden virkamiesten karenssiaika työsuhteen päättyessä, sekä hyvä edunvalvontatapa. Kuten lobbarirekisteri, myös muu sääntely voi olla joko velvoittavaa tai itsesääntelyyn perustuvaa. Selvityksen perusteella voidaan kuitenkin todeta, ettei itsesääntely tai toimintaohjeisiin (code of practice) perustuva velvoittamaton tai sanktioimaton sääntely ole tehokasta. Esimerkiksi Ison-Britannian toimintaohjeeseen perustuva karenssiaika ei käytännössä ole estänyt korkeita virkamiehiä siirtymästä suoraan hallituksesta julkisesta rahoituksesta kilpailevien yritysten palkkalistoille.

Eri maiden sääntelyt eroavat toisistaan myös sääntelyyn johtaneen prosessin osalta. Lobbaussääntelyn laatimiseen ja hyväksymiseen yllykkeen antaa usein korruptioskandaali, joka on voinut johtaa lakien säätämiseen nopealla aikataululla (Itävalta). Eri rekisterien välinen vertailu kuitenkin osoittaa, että rekisterin laatiminen kiireessä johtaa helposti huonoihin tuloksiin.

Huolellinen prosessi on tärkeää ensinnäkin riittävien tietojen keräämiseksi lobbauksen todellisista ongelmakohdista. Ilman tätä tietoa sääntely ei välttämättä kohdistu niihin ongelmiin, joiden takia sitä alun perin ehdotettiin. Toiseksi lobbarirekisteri koskee olennaisesti eri sidosryhmiä, jotka joko lobbaavat tai haluavat tietoa lobbaamisesta, tai molempia. Rekisterin toimivuuden kannalta eri sidosryhmien kuuleminen avoimesti on tärkeää, koska sidosryhmät tarjoavat eri näkökulmista tietoa rekisterin tarpeesta, ja koska niiden näkökantojen huomioiminen prosessissa sitouttaa sidosryhmät sääntelyyn. Mikäli päätöksentekijä ajaa ennalta päättämänsä sääntelymallin näennäisen valmisteluprosessin läpi, sääntely jää helposti vaille sen toimivuuden kannalta elintärkeää sidosryhmäkannatusta.

SISÄLLYS

1. JOHDANTO	5
1.1. ALUKSI	5
1.2. LOBBAUS OSANA PÄÄTÖKSENTEKOA	6
2. LOBBAUSSÄÄNTELYN TAVAT	11
2.1. LOBBARIREKISTERI	11
2.2. TAPAAMISPÄIVÄKIRJA	12
2.3. LAINSÄÄDÄNNÖLLINEN JALANJÄLKI	13
2.4. KARENSSIAJAT	14
2.5. MUUT TAVAT SÄÄNNELLÄ LOBBAUSTA	16
3. KANSAINVÄLISET SUOSITUKSET	17
3.1. OECD (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, SUOM. TALOUDELLISEN YHTEISTYÖN JA KEHITYKSEN JÄRJESTÖ)	17
3.2. EUROOPAN NEUVOSTO	21
3.3. YHTEENVETO	23
4. MITEN SUOMESSA SÄÄNNELLÄÄN LOBBAUSTA?	23
5. LOBBAUKSEN LAINSÄÄDÄNNÖLLINEN JA POLIITTINEN KONTEKSTI	26
5.1. HALLINNOLLINEN JA YHTEISKUNTAPOLIITTINEN KONTEKSTI LOBBAUKSEN KANNALTA	26
5.2. LAINSÄÄDÄNNÖLLINEN KONTEKSTI	28
5.3. POLIITTINEN KONTEKSTI	30
6. KANSAINVÄLISET MALLIT	31
6.1. EUROOPAN UNIONI	32
6.1.1. Johdanto	34
6.1.2. Yleiskuvaus rekisteristä	35
6.1.3. Lobbauksen ja lobbarin määritelmä	37
6.1.4. Rekisteriin sisällytetty tieto	40
6.1.5. Hyvä edunvalvontatapa	41
6.1.6. Täytäntöönpano	43
6.1.7. Sanktiot	43
6.1.8. Vuoden 2016 ehdotus pakolliseksi (de facto mandatory) avoimuusrekisteriksi ..	45
6.1.9. Arviointi	46
6.2. IRLANTI	51
6.2.1. Johdanto	53
6.2.2. Yleiskuvaus rekisteristä	54
6.2.3. Lobbarin ja lobbauksen määritelmä	54
6.2.4. Rekisteriin sisällytetty tieto	56
6.2.5. Hyvä edunvalvontatapa	57
6.2.6. Täytäntöönpano	58
6.2.7. Sanktiot	59
6.2.8. Arviointi	59
6.3 ISO-BRITANNIA	64
6.3.1. Johdanto	65
6.3.2. Yleiskuvaus rekisteristä	67
6.3.3. Lobbarin ja lobbauksen määritelmä	67
6.3.4. Rekisteriin sisällytetty tieto	68
6.3.5. Hyvä edunvalvontatapa	68
6.3.6. Täytäntöönpano	69
6.3.7. Sanktiot	69
6.3.8. Arviointi	70
6.4. ITÄVALTA	78
6.4.1. Johdanto	79
6.4.2. Rekisterin yleiskuvaus	80
6.4.3. Lobbauksen ja lobbarin määritelmä	81

6.4.4. Rekisteriin sisällytetty tieto.....	82
6.4.5. Hyvä edunvalvontatapa.....	85
6.4.6. Täytäntöönpano.....	86
6.4.7. Sanktiot.....	86
6.4.8. Arviointi.....	87
6.5. YHDYSVALLAT	91
6.5.1. Johdanto.....	94
6.5.2. Rekisterin yleiskuvaus.....	95
6.5.3. Lobbauksen ja lobbarin määritelmät	96
6.5.4. Rekisteriin sisällytetty tieto.....	99
6.5.5. Hyvä edunvalvontatapa.....	101
6.5.6. Täytäntöönpano	102
6.5.7. Sanktiot.....	103
6.5.8. Arviointi.....	103
7. VERTAILU JA ARVIOINTI.....	107
7.1. VERTAILU.....	107
7.2. ARVIOINTI	115
7.2.1. Suhde kansainvälisiin suosituksiin	116
7.2.2. Viranomaistoiminnan rooli	118
7.2.3. Hyödyt/haitat	119
7.3 MINKÄLAINEN REKISTERI TOIMISI SUOMESSA?	122
7.4. LOPUKSI	129
8. LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA	131

1. JOHDANTO

1.1. Aluksi

Tässä raportissa tarkastellaan lobbarirekisteriä lobbaussäätelyn muotona sekä kansainvälisesti käytössä olevia malleja. Raportissa käsitellään neljää eri tutkimuskysymystä: 1) Minkälaisia ratkaisumalleja on kansainvälisesti löydettävissä? 2) Millaisia hyötyjä ja haittoja eri malleissa on havaittavissa? 3) Miten eri maissa valitut ratkaisumallit suhteutuvat kansainvälisiin suosituksiin (esim. OECD ja Euroopan neuvosto)? ja 4) Mikä on kussakin kohdemaassa viranomaistoiminnan rooli lobbarirekisteriin liittyvän toiminnan suhteen? Kansainvälisiä vertailumalleja ovat EU:n, Irlannin, Ison-Britannian, Itävallan sekä Yhdysvaltain lobbarirekisterit. Nämä vertailukohteet on valittu niin, että selvitystyö koskisi sekä sellaisia maita, joissa lobbarirekisteri on pakollinen (Irlanti, Iso-Britannia, Itävalta sekä Yhdysvallat), että sellaisia järjestelmiä, joissa rekisteri on vapaaehtoinen (EU). Lisäksi vertailussa on pyritty varmistamaan, että vertailtaviin järjestelmiin kuuluu sellaisia malleja, jotka ovat olleet käytössä jo pitkään (Yhdysvallat, osin EU), sekä sellaisia, joissa lobbarirekisteri on perustettu vastikään (Irlanti, Iso-Britannia, Itävalta). Hankkeessa on pyritty varmistamaan sekä maantieteellinen ulottuvuus että erilaisten poliittisten järjestelmien kirjo. Irlannin, Ison-Britannian ja Itävallan lisäksi myös Yhdysvalloissa ja EU:ssa käytössä olevat lobbarirekisterit on syytä selvittää, koska ne ovat kansainvälisesti johtavia säätelyratkaisuja.

Raportissa annetaan ensin yleiskuva lobbauksesta osana päätöksentekoa ja läpinäkyvyydestä säätelyn rationa. Tämän jälkeen raportti esittelee erilaisia tapoja säännellä lobbausta. Kolmannessa luvussa kuvataan lobbaussäätelyä koskevat kansainväliset suositukset ja neljännessä käydään lyhyesti läpi lobbaussäätelyn nykytila Suomessa. Viidennessä luvussa hahmotellaan eri lainsäädäntöjärjestelmien eroja lobbaamisen erilaisina olosuhteina, koska sillä, millaista lobbausta poliittiseen järjestelmään kohdistuu, saattaa olla vaikutusta eri säätelytapojen toimivuuteen. Tämän jälkeen raportissa esitellään viiden eri maan/alueen lobbausrekisterikäytännöt. Nämä maat ovat siis EU, Irlanti, Iso-Britannia, Itävalta ja Yhdysvallat. Kunkin esittelyn yhteydessä arvioidaan kolmea tutkimuskysymystä: hyödyt/haitat, suhde kansainvälisiin suosituksiin sekä viranomaistoiminnan rooli. Lopuksi vedetään yhteen johtopäätökset.

Selvitys on tehty valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan (VN TEAS) vuoden 2017 teemassa Digitalisaatio, kokeilut ja normien purku. Tutkijoina ja raportin kirjoittajina ovat toimineet eurooppaoikeuden ja lainsäädäntötutkimuksen apulaisprofessori, akatemiatutkija Emilia Korkea-aho Itä-Suomen yliopistosta ja tohtorikoulutettava Paul Tiensuu Helsingin yliopistosta. Emilia Korkea-aho kirjoitti jaksot 6.1. ja 6.5. ja Paul Tiensuu jaksot 6.2. ja 6.3. Tohtorikoulutettava Moritz Wüstenberg Itä-Suomen yliopistosta kirjoitti jakson 6.4. Muut jaksot Korkea-aho ja Tiensuu ovat kirjoittaneet yhdessä. Selvitystyön tekemistä ohjasi valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön virkamiehistä koostunut ohjausryhmä, jonka puheenjohtajana toimi ylijohtaja Juha Sarkio. Raporttia ovat kommentoineet hankkeelle asetetun ohjausryhmän jäsenet sekä Suomen Akatemian tutkijatohtori Juho Vesa sekä tohtorikoulutettava Laura Nordström Helsingin yliopistosta. Selvityksen valmistumiseen ovat myötävaikuttaneet myös yliopistonlehtori Susanna Lindroos-Hovininheimo, professori Panu Minkkinen ja professori Olli Mäenpää.

1.2. Lobbaus osana päätöksentekoa

Lobbaus on osa poliittista päätöksentekoa. Vaikka lobbauksella on julkisessa keskustelussa negatiivinen kaiku, lobbareiden tekemä työ on tärkeää toimivalle päätöksenteolle. Lobbarit välittävät tietoa ja oman alansa asiantuntemusta päätöksentekijöille, jotka tekevät kansalaisten ja yritysten elämään vaikuttavia päätöksiä.¹ Lobbaus on yksi keskeinen keino varmistaa, että sääntelyn tietopohja on riittävä ja että se on responsiivista, eli se vastaa kansalaisten ja muiden tahojen tarpeisiin ja toiveisiin.

Lobbauksesta käytetään Suomessa vaihtelevasti nimityksiä "lobbaus", "edunvalvonta", "vaikuttajaviestintä" tai "vaikuttajavaikuttaminen". Tässä raportissa käytetään termejä "lobbaus", "lobbaaminen" ja "edunvalvonta" sekä "lobbari" ja "edunvalvoja" rinnakkain ja samaa tarkoittaen. Englanniksi lobbauksesta puhutaan termeillä "lobbying", "interest representation", "interest group politics", tai "policy advocacy".² Yleiskielisen määritelmän mukaan lobbauksessa on kyse toiminnasta, jonka tarkoituksena on vaikuttaa keskustelulla tai tiedolla päätöksentekoon tai tehtyjen päätösten täytäntöönpanoon. Tällainen määritelmä on edustava esimerkki erilaisista tavoista määritellä lobbaus, sillä siinä, kuten useimmissa muissakin vaihtoehtoisissa tavoissa määritellä lobbaus, huomio kohdistuu siihen mitä tehdään, ei siihen kuka tekee. Toimintaperusteiseen määritelmään yhdistyy ajatus siitä, että kaikki ovat potentiaalisia lobbareita: lobbari voi olla niin ympäristöjärjestö, monikansallinen yritys, ajatushautomo kuin viestintäyrityksen palveluksessa oleva konsultti.

Peliteoreettisesti suuntautuneessa public policy -kirjallisuudessa lobbaamisella tarkoitetaan yleisesti toimintaa, missä intressiryhmät tai niiden edustajat tarjoavat poliittisille päätöksentekijöille pääomaansa saadakseen intressejään toteutettua lainsäädännön ja sen toimeenpanon kautta. Tällainen määritelmä voi olla osasyys negatiiviseen kuvaan lobbauksesta, mutta pääoma on ymmärrettävä laajasti. Kyseessä ei ole taloudellinen pääoma vaan ennen kaikkea informaatio ja äänestäjien tuki. Poliittisilla päättäjillä harvoin on tarpeeksi tietoa tehdä päätöksiä kaikista asioista, joista heidän täytyy päättää, mikä tekee heidät riippuvaiseksi ulkopuolisesta asiantuntemuksesta. Hallintokoneiston lisäksi tällaista asiantuntemusta tarjoavat varsinkin konsulttifirmat ja teollisuuden edustajat, mutta myös esimerkiksi kansalaisjärjestöt. Poliitikot ovat riippuvaisia kansansuosioista, ja monet lobbarit voivat vastineeksi edustamalleen intressiryhmälle edullisesta politiikasta vaikuttaa tähän ryhmään niin, että se äänestäisi tällaisen politiikan takana olevia poliitikkoja. Näin toimivat varsinkin työmarkkinajärjestöt. Kuitenkin myös esimerkiksi teollisuus saattaa rahoittaa kampanjoita suuren yleisön tuen hankkimiseksi kannattamalleen politiikalle. Taloudellinen pääomakaan ei ole vain kampanjoiden rahoitusta tai suoraa taloudellista tukea poliitikoille vaan usein merkittävien taloudellisten toimijoiden yhteistyötä politiikan toteuttamiseksi – tunnetun teorian mukaan poliitikkojen kansansuosio riippuu taloudellisesta tilanteesta. Tämä lobbauksen määritelmä kattaakin monenlaisia toimijoita ja aiheuttaa sen, ettei lobbausta voida valvoa pelkillä vierailijalistoilla tai lobbarirekistereillä, koska ne tavoittavat vain osan toimijoista ja toiminnasta.³

Yleiskielessä myös lobbauksen kohteet on määritelty laajasti: lobbauksesta puhutaan usein toimintana, joka kattaa sekä varsinaiset päätöksentekijät (poliitikot) että päätöksiä valmistelevat virkamiehet. Myös erilaisten vaikuttamistapojen kirjo on laaja ja niitä voidaan ryhmitellä eri tavoin, joista yleisin on jako epäviralliseen ja viralliseen lobbaukseen. Epäviralliseen kuuluvat

¹ Vuonna 2013 tehdyn, yli 600 europarlamentaarikkoa ja EU-virkamiestä kattavan kyselytutkimuksen mukaan 89 % vastaajista katsoi, että läpinäkyvä lobbaaminen auttaa poliittisessa päätöksenteossa. Ks. Burson Marsteller (2013). A Guide to Effective Lobbying in Europe: The View of Policymakers, saatavilla osoitteesta: http://lobbyingsurvey.burson-marsteller.com/wp-content/uploads/2013/05/european_lobbying_survey_2013.pdf.

² Muut kuin suomenkieliset termit on pyritty suomentamaan. Suomentamisen yhteyteen on laitettu sulkuihin nimi ja/tai termi alkuperäisellä kielellä.

³ Ks. Klüver, H. (2013). Lobbying in the European Union: Interest Groups, Lobbying Coalitions, and Policy Change. Oxford: Oxford University Press; Ehrlich, S. (2011). Access Points: An Institutional Theory of Policy Bias and Policy Complexity. Oxford: Oxford University Press; Mutch, R. E. (2014). Buying the Vote: A History of the Campaign Finance Reform. Oxford: Oxford University Press.

erilaisten tilaisuuksien, kuten konferenssien, seminaarien ja illanviettojen järjestäminen, yhteydenpito puhelimitse ja/tai sähköpostitse, henkilökohtaisten tapaamisten järjestäminen ja kirjeiden, tiedotusaineiston, keskusteluasiakirjojen ja kannanottojen laatiminen. Virallista lobbauksista taas edustavat osallistuminen virallisiin kuulemisiin ja vaikutuksen arviointiprosesseihin sekä osallistuminen erilaisiin asiantuntijatyöryhmiin. Joskus lobbauksista jaotellaan myös sen mukaan, sisältyykö siihen suoraa yhteydenpitoa päättäjiin tai virkamiehiin vai pyritäänkö päätöksentekoon vaikuttamaan viestintän, julkisen mielipiteen, konferenssien tai oheistapahtumien kaltaisia välillisiä kanavia käyttäen. Lobbauksista tapahtuu siis kaikilla lainsäädännön ja päätöksentekoprosessien tasoilla tulevien politiikkalinjausten suunnitteluvaiheesta lakialoitteen esityksiin, vaikutusarvioista ja kuulemisista julkiseen käsittelyyn sekä komitea- ja valiokuntavaiheeseen asti. Huomattava osa lobbauksista tapahtuu valmisteluvaiheessa ennen parlamentaarista käsittelyä.⁴ Merkittävää lobbauksista tapahtuu myös lainsäädännön täytäntöönpanovaiheessa, ja yleensä lobbauksen sääntely kattaakin sekä lainsäädännön laatimista että täytäntöönpanovaiheen.

Jos lobbaus määritellään toiminnasta käsin, myös lobbauksista koskevan sääntelyn kohteena on usein tietty toiminta, ei tekijä. Lobbauksen sääntelyllä viitataan yleisesti niihin sääntöihin, joita lobbauksista harjoittavan toimijan on noudatettava ollessaan esimerkiksi yhteydessä päätöksentekijään. Lobbauksista koskevalla sääntelyllä pyritään varmistamaan eri tahoille tasapuolet vaikutusmahdollisuudet sekä välttämään päätöksentekijöiden painostus ja tietojen hankinta laittomin keinoin tai erioikeuksin. Lobbaus voi nimittäin olla kohtuutonta tai epäasiallista esimerkiksi silloin, kun tietyt tahot saavuttavat julkisessa päätöksenteossa sellaisen aseman, että ne voivat ohjata päätöksiä omien intressiensä mukaisesti.⁵ Viimeisen neljän vuoden aikana sekä Euroopan unionissa että sen jäsenvaltioissa on selvästi kiristetty lobbauksista koskevia sääntöjä ja käytänteitä, ja useassa eurooppalaisessa maassa on nimenomaisesti lobbauksista koskevaa lainsäädäntöä sääntelyä. Päätöksenteon avoimuus ja osana sitä lobbauksen sääntely ovat myös yksi syksyllä 2014 aloittaneen *Jean-Claude Junckerin* johtaman komission painopistealueista.⁶

Nämä säännöt eivät ole samanlaisia vaan vaihtelevat maasta toiseen. Eroja löytyy niin sitovuuden (laintasoinen – itsesääntely), muodon (lobbarirekisteri, tapaamispäiväkirja, osittaiset tapaamiskielot) kuin sääntelyyn liitettyjen sanktioiden (hallinnollinen rike – siviilioikeudellinen sanktio – rikosseuraamus) suhteen.⁷ Sääntelyn muotoja, erityisesti lobbarirekisteriä ja tapaamispäiväkirjaa, yhdistää se, että ne pyrkivät kaikki lisäämään päätöksenteon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Tällaista sääntelymekanismia on tutkimuskirjallisuudessa kutsuttu nimellä ohjattu läpinäkyvyys (targeted transparency).⁸ Avoimuus ja läpinäkyvyys eivät rajoitu koskemaan julkisen vallan päätöksentekoa ja siihen osallistumista. Esimerkiksi ruuan elintarvikemarkkinat tai pörssiyritysten tiedonantovelvollisuus pyrkivät poistamaan tiedon epätasaisesta jakautumisesta koituvia riskejä (ruokaskandaali, huonot investoinnit) kuluttajille ja investoijille huolehtimalla siitä, että tieto on avoimesti saatavilla ja helposti hyödynnettävissä.

Mitä etuja läpinäkyvyydestä on? Erityisesti lobbauksen sääntelyssä läpinäkyvyyden uskotaan⁹

a) estävän korruptiota

⁴ Esim. Bouwen, P. (2009). The European Commission. Teoksessa Coen, D. – Richardson, J. (toim.) *Lobbying the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 19–38, 25.

⁵ Niinimäki, T., Teixeira, V. – Freund, D. (2017). Lobbauksista läpinäkyvyys: Miten edistää vaikuttamisen läpinäkyvyyttä Suomessa ja Euroopan Unionissa? Julkaisussa *Lobbaus, valta ja terveysala – eurooppalainen näkemys*. Lääkärin sosiaalinen vastuu ja Transparency International Suomi, 16.

⁶ European Commission (2014). Press release. Opening the windows: Commission commits to enhanced transparency. Strasbourg, 25 November 2014, saatavilla osoitteesta: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-2131_en.htm. Vuonna 2013 tehdyn kyselytutkimuksen mukaan 60 % eurooppalaisista kuitenkin koki, että maiden hallitusten toimintaa ohjaa muutama intressitaho tai että hallitukset ovat täysin intressitahojen ohjattavissa. Ks. Transparency International (2013b). *Global Corruption Barometer*.

⁷ Chari, R., Hogan, J. – Murphy, G. (2010). *Regulating lobbying: A global comparison*. Manchester: Manchester University Press.

⁸ Fung, A., Graham, M. – Weil, D. (2007). *The perils and promise of transparency*. Cambridge: Cambridge University Press.

⁹ Holman, C. – Luneburg, W. (2012). *Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform*. *Interest Groups & Advocacy*, 78–79.

- b) estävän mielikuvat korruptoituneesta hallinnosta
- c) varmistavan hallinnon vastuunalaisuuden
- d) antavan päätöksentekijöille tietoa siitä, kuka yrittää vaikuttaa heihin
- e) tasapainottavan eri intressiryhmien vaikutusvaltaa mahdollistamalla niin kutsutun vastalobbauksen.

Läpinäkyvyyden ajatellaan siis ehkäisevän vinoutunutta päätöksentekoa, epätasaista osallistumista, sääntelyn kaappaamista (regulatory capture) sekä korruptiota. Läpinäkyvyydestä koituvat edut paljastavat samalla sen, mitä ongelmia lobbaukseen yleensä liitetään. Yksi keskeisistä lobbaukseen liitetystä ongelmista koskee vaikutusmahdollisuuksien epätasaista jakautumista. Toisinaan esimerkiksi teollisuuden etuja ajavilla toimijoilla ajatellaan olevan kansalaisjärjestöjä paremmat mahdollisuudet vaikuttaa päätöksentekijöihin, koska niillä on paremmat (materiaaliset ja immateriaaliset) resurssit saada viestinsä perille. Toinen lobbaukseen liitetystä ongelmista on epäasialliset vaikuttamistavat. Tähän voidaan lukea esimerkiksi virheellisen/harhaanjohtavan tiedon antaminen, päätöksentekijöiden painostus, ääritapauksessa jopa lahjonta tai muu korruptoitunut menettely. Kolmanneksi lobbaukseen liitetään yleensä salamyhkäisyys ja "kulisseyssä" vaikuttaminen, mikä osaltaan rapauttaa myös julkishallinnon nauttimaan luottamusta suuren yleisön silmissä. Neljänneksi erityisesti pyöröovitalanteissa tapahtuvaan lobbaukseen liittyy voimakas julkisen ja yksityisen edun välinen ristiriita. Emme väitä, että nämä ongelmat ovat aina osa lobbausta. On kuitenkin mahdollista, että yksittäistapauksissa ongelmia ilmenee. Lisäksi edellä luetellut seikat ovat niitä, jotka erityisesti suuri yleisö kokee usein ongelmallisiksi ja eriarvoistaviksi.

Vaikka läpinäkyvyys on noussut lobbaussääntelyn johtotähdeksi, sen merkitys riippuu myös siitä, mitä lobbaukseen liitettyä ongelmaa kulloinkin pyritään estämään tai korjaamaan. Läpinäkyvyyttä edistävä sääntely toimii erityisen hyvin kohdissa kaksi (epäasialliset vaikutusyritykset) ja kolme (salamyhkäisyys). Sitä vastoin tasapuolisille vaikutusmahdollisuuksille ja hallinnon poliittiselle vastuunalaisuudelle läpinäkyvyys on kyllä välttämätön ehto, sillä sen puuttuessa jotkin vaikuttajaryhmät jäävät ilman päätöksentekoa koskevaa tärkeää tietoa, muttei riittävä ehto, koska pelkkä tieto päätöksenteosta ei anna mahdollisuutta vaikuttaa siihen. Kansalaisosallistuminen vaatii asioiden julkista käsittelyä: ei riitä, että tieto päätöksenteosta on saatavilla, vaan kansalaisten pitää voida ymmärtää eri vaihtoehtojen relevantit vaikutukset. Tätä varten tiedon pitää olla julkisyleisölle ymmärrettävästi esitettyä ja helposti saatavissa.¹⁰ Myös pyöröovitalanteiden ehkäisyssä tarvitaan todennäköisesti muitakin kuin läpinäkyvyyttä edistävää lainsäädäntöä.

Jatkuvasti kasvavassa (absoluuttisessa) läpinäkyvyydessä on nähty myös haasteita ja ongelmia. Läpinäkyvyyden asiakirjojen julkaisemisvelvollisuutena on pelätty johtavan dokumentoinnin vähenemiseen sekä asiakirjojen hävittämiseen tai salaiseksi luokittelamiseen.¹¹ Vaikka näin näyttää käyneen ainakin Suomen eduskunnan vierailijalistojen kohdalla, yleisemmin tämä pelko saattaa olla liioiteltua – toimiva byrokratia vaatii asiakirjojen säilyttämistä, eikä asiakirjajulkisuuden ole havaittu vaikuttavan tähän.¹² Tutkimus on kuitenkin huomauttanut,

¹⁰ Ks. Kohler-Koch, B. – Quittkat, C. (2013). *De-Mystification of Participatory Democracy*. EU-Governance and Civil Society. Oxford: Oxford University Press.

¹¹ Ks. Eriksson, F. – Östberg, K. (2009). The problematic freedom of information principle: The Swedish experience. Teoksessa Flinn, A. – Jones, H. (toim.). *Freedom of Information: Open Access, Empty Archives?* Lontoo: Routledge, 113–124, erityisesti 118–122; myös Hannant, L. (2009). Access to information and historical research: The Canadian experience. Teoksessa Flinn, A. – Jones, H. (toim.). *Freedom of Information: Open Access, Empty Archives?* Lontoo: Routledge, 125–139.

¹² Bennett, G. (2009). Opening Government? The Freedom of Information Act and the Foreign and Commonwealth Office. Teoksessa Flinn, A. – Jones, H. (toim.). *Freedom of Information: Open Access, Empty Archives?* Lontoo: Routledge, 23–32, 29.

ettei tiedon kerääminen tai saataville tuominen yksin riitä, ja päätöksentekijöiden tulisi varmistaa, että kansalaiset pystyvät tosiasiallisesti käyttämään tietoa hyväkseen.¹³ Läpinäkyvyys edellyttää aktiivista ja yhtenäistä viestintää. Jotkin vaikuttajat pitävät keskusteluiden salaisuutta tärkeänä, koska silloin niissä uskaltaa esittää myös näkemyksiä, jotka eivät ole suosittuja.¹⁴ Myös poliittisessa teoriassa on perusteltu, että yksityinen keskustelu voi olla laadullisesti julkista parempaa, koska julkinen keskustelu saa helposti demagogisia piirteitä.¹⁵ Toisaalta sen tekeminen julkiseksi, ketkä keskusteluja ovat käyneet, ei vielä tee itse keskustelusta julkista. Jatkuvasti kasvavaa avoimuusvaatimusta, joka yltää monissa asioissa myös viranhaltijoiden yksityiselämään (esim. puolisojen ja lapsien sidonnaisuuksien ilmoittaminen), on myös arvosteltu.¹⁶

Läpinäkyvyyttä pidetään lobbaussääntelyn tärkeimpänä perusteena, ja läpinäkyvyys on laajasti tunnustettu tavoite ja arvo yhteiskunnallisessa toiminnassa. Jos näin on, miksi joissain maissa on lobbaussääntelyä ja toisissa taas ei? Lobbaussääntelyn omaksumista ja käyttöönottoa on tutkimuksessa selitetty syillä, joihin kuuluvat muun muassa sääntelyä edeltäneet skandaalit, teorit sääntelyn leviämisestä ja mallioppimisesta ja maittain vaihtelevat päätöksentekokulttuurit ja edunvalvontakäytänteet. Yleensä nämä tulokset on saatu yhden tai kahden maan tarkastelusta. Tuoreen vertailevan tutkimuksen mukaan tärkein lobbaussääntelyn taustalla vaikuttava tekijä on kuitenkin mallioppiminen: kansainvälisten järjestöjen, kuten OECD:n tai EU:n, julkaisemat suositukset tai politiikka-aloitteet ovat tärkein lobbaussääntelyn omaksumiseen vaikuttava tekijä.¹⁷ Skandaaleilla on vähemmän merkitystä kuin on aikaisemmin uskottu. Tutkimuksen mukaan ne tarjoavat oivan mahdollisuuden nostaa lobbauksen julkiseen keskusteluun (agenda-setting effect),¹⁸ mutta niiden vaikutus varsinaiseen lainsäädäntötyöhön on vähäinen ja aloitteet epäonnistuvat usein lainsäädännön läpimenoille tarvittavan tuen keräämisessä. Lisäksi tutkimus osoitti vääräksi sen, että lobbaussääntelylle ei olisi – tai olisi vähemmän – tarvetta korporatistisissa järjestelmissä kuin pluralistisissa järjestelmissä. Aikaisempi tutkimus on nimittäin olettanut, että lobbaussääntely heikentäisi tai jopa vahingoittaisi työmarkkinapoliittista päätöksentekoa ja tästä syystä lobbaussääntely olisi yleisempi kilpailuun perustuvissa pluralistisissa järjestelmissä kuin korporatistisissa yhteiskunnissa, joissa eturyhmät on hierarkkisesti inkorporoitu päätöksentekoon. Tutkimuksen mukaan oletus ei pidä paikkaansa.

Läpinäkyvyyttä edistävä sääntelyinterventio edellyttää kolmen toimijan yhteistyötä: julkinen valta, tiedonantovelvolliset ja tiedon käyttäjät. Ensinnäkin julkinen valta määrittelee tiedonantovelvollisuuden sisällön tarkentamalla sen, mitä tietoa tulee luovuttaa. Toisinaan julkinen valta määrittelee myös täytäntöönpanomekanismit. Niiden avulla huolehditaan siitä, että tieto on tosiasiallisesti saatavilla ja sisällöllisesti virheetöntä. Toinen toimijaryhmä koostuu tiedonantovelvollisista, joihin luetaan ne tahot, joilla on pääsy sellaiseen ainutlaatuiseen tietoon, johon muut toimijat eivät edes halutessaan pääse käsiksi. Lisäksi näillä toimijoilla on mahdollisuus kontrolloida riskin tai ongelman (korruptio, ruokaskandaali, huono investointi) syntymistä, mikä asettaa heidät etuoikeutettuun asemaan suhteessa julkiseen valtaan ja tiedon käyttäjiin. Tiedon käyttäjät ymmärretään yleensä suureksi yleisöksi, joka hyöttyy siitä, että tieto

¹³ Lindstedt, C. – Naurin, D. (2010). Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption. 31 *International Political Science Review*.

¹⁴ Pakarinen, A. (2011). Lainvalmistelu vuorovaikutuksena. Analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmisteluun osallistumisesta. Tutkimuksia 253. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Niin kutsutun Chatham House -säännön mukaan tilaisuuteen osallistunut henkilö saa käyttää tietoa vapaasti, kunhan asian esittäjä ei kerrota tai asiasisältöä yhdistetä esittäjäänsä.

¹⁵ Chambers, S. (2004). Behind Closed Doors: Publicity, Secrecy, and the Quality of Deliberation. *The Journal of Political Philosophy*, 389–410, 392–396; Gutmann, A. – Thompson, D. (1996). *Democracy and Disagreement*. Cambridge, MA: Belknap Press, 114–117. Näitä asioita on käsitelty viimeksi myös Bengt Holmströmin Helsingin Sanomissa julkaistussa haastattelussa, ks. Saarikoski, S. 15.7.2018 ja siihen liittyvä keskustelu, Hartikainen, J. 25.7.2018.

¹⁶ Hood, C. – Heald, D. (toim.) (2006). *Transparency – The Key to Better Governance?* Oxford: Oxford University Press; Brin, D. (1998). *The Transparent Society*. Perseus Books; Anechiarico, F. – Jacobs, J. B. (1998). *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*. University of Chicago Press.

¹⁷ Crepaz, M. (2017). Why do we have lobbying rules? Investigating the introduction of lobbying laws in EU and OECD member states. 6 *Interest Groups & Advocacy*, 231–252. Vertaileva historiallinen tutkimus kattaa vuodet 1995–2014 yhteensä 34 maassa. Erityisesti entisissä Itä-Euroopan maissa EU:n vaikutus on ollut merkittävä jäsenyysneuvotteluiden yhteydessä.

¹⁸ Ks. esim. Page, E.C. (2006). The Origins of Policy. Teoksessa Moran, R. – Goodin, R.E. (toim.). *The Oxford Handbook of Public Policy*, 207–227, 216.

on helposti saatavilla ja että se on esitetty ymmärrettävässä muodossa. Tiedon käyttäjiä voivat olla myös media ja tutkijat.¹⁹

Sääntelymallina lobbarirekisterissä on kysymys tällaisesta ohjatusta läpinäkyvyydestä. Lobbarirekisteri edellyttää ennalta määrättyiltä organisaatiolta ja intressiryhmiltä, että ne julkistavat ja säännöllisin väliajoin päivittävät tietoa toiminnastaan, resursseistaan ja muista relevanteista seikoista. Lobbarirekisterin tavoitteena on korjata tiedon epätasaisesta jakautumisesta syntyvät kuilut ja vinoumat lobbareiden ja suuren yleisön välisessä suhteessa mutta myös lobbareiden ja julkisen vallan välisessä suhteessa. Näin rekisterillä varmistetaan myös yleisen edun toteutuminen. Julkinen valta määrittelee sen, minkälaista tietoa intressiryhmien on julkaistava, valvoo rekisteröintejä ja rekisteriin syötetyn tiedon laatua sekä poistaa rekisteristä ne, jotka eivät noudata sääntöjä. Tiedonantovelvollisiin kuuluvat lobbarit, eli ne tahot, jotka haluavat edistää edunvalvonnan kautta asiakkaansa tai työnantajansa etuja poliittisessa päätöksenteossa. Tiedon käyttäjät ovat laajasti ymmärrettynä suuri yleisö kahdessa eri roolissa. Suuren yleisön jäsen on samanaikaisesti sekä kansalainen (self-governing citizen) että asiakas/edunsaaja (individual customer / beneficiary of policy outputs).²⁰

Kenen etuja tällainen avoimuutta korostava sääntely edistää? Tutkimuksessa on todettu, että avoimuutta edistävästä sääntelystä (kuten esimerkiksi juuri lobbaussääntelystä) hyötyvät tahot ovat moninaiset. Julkinen valta hyötyy lobbaussääntelystä siltä osin, että sen päätösten hyväksyttävyyttä suuren yleisön ja lobbareiden itsensä silmissä lisääntyy. Mutta pitääkö tämä oletus paikkansa? Lisääkö lobbaussääntely päätöksenteon yleistä hyväksyttävyyttä? Kysymystä on paljon käsitelty kirjallisuudessa.²¹ Kirjallisuus on erityisesti keskittynyt arvioimaan EU:n lobbaussääntelyn tehokkuutta kysymällä, pystytäänkö lisääntyneellä avoimuudella kehittämään lobbauksen käytänteitä ja varmistamaan puolueeton, vastuunalainen ja hyväksyttävä osallistuminen ylikansallisessa päätöksenteossa.²² Konsensus vaikuttaa olevan, että läpinäkyvyys, joka koskee sekä päätösten sisältöä että päätöksentekoprosessia, lisää päätösten hyväksyttävyyttä suuren yleisön silmissä.²³

Julkinen valta ei ole kuitenkaan ainoa lobbaussääntelystä hyötyvä taho. Lobbaussääntelyä harkittaessa tulee ottaa huomioon myös se, kuinka sekä rekisterin kohteet (lobbarit) että sen käyttäjät (suuri yleisö) suhtautuvat rekisterin käyttöönottoon. Onko rekisterillä intressiryhmien hyväksyntä niin, että ne tukevat ja noudattavat rekisterin sääntöjä? Ovatko informaation käyttäjät sitä mieltä, että rekisterissä oleva tieto mahdollistaa edustuksellisen demokratian ihanteiden toteutumisen päätöksenteossa? Tehtyjen tutkimusten perusteella vaikuttaa siltä, että lobbaussääntelyn kohteena olevat tahot, eli lobbarit itse, tukevat sääntelyä silloin kun pitkän aikavälin edut ylittävät sääntelystä koituvat haitat ja silloin kun sääntely koskee kaikkia lobbareita tasapuolisesti. Lobbarit ovat tässä mielessä hyödyn maksimoijia. Suurin osa lobbareista tunnistaa rekisteröintiin liittyvän legitimaatioedun. Huoli maineesta selittääkin sen, miksi lobbarit rekisteröityvät EU:n vapaaehtoiseen avoimuusrekisteriin.²⁴ Suuri yleisö taas vaikuttaa olevan yksiselitteisesti lobbauksen sääntelyn kannalla. Suuren yleisön kannatusta ja sen kehittymistä on kuitenkin vaikea arvioida täsmällisesti, koska tiedon käyttäjien intressit ovat ha-

¹⁹ Fung et al. 2007, 44–45.

²⁰ Kosack, S. – Fung, A. (2014). Does transparency improve governance? *Annual Review of Political Science*, 65–87.

²¹ Graham, M. (2002). Democracy by disclosure: The rise of technopopulism. Washington, DC: Brookings Institution Press; Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review* 66: 66–75; Weil, D. et al. (2006). The effectiveness of regulatory disclosure policies. *Journal of Policy Analysis and Management* 25(1): 155–181; Fung et al. (2007); Baldwin, R., Cave, M. – Lodge, M. (2012). *Understanding regulation: Theory, strategy and practice*. Oxford: Oxford University Press.

²² Greenwood, J. (2011b). The lobbying regulation element of the European Transparency Initiative: Between liberal and deliberative model of democracy. *Comparative European Politics*, 317–343; Greenwood, J. – Dreger, J. (2013). The Transparency Register: A European vanguard of strong lobby regulation? *Interest Groups & Advocacy*, 139–162.

²³ De Fine Licht, J. et al. (2014). When does transparency generate legitimacy? Experimenting on a context-bound relationship. 27(1) *Governance*, 111–134.

²⁴ Nastase, A. – Muurmans, C. (2018). Regulating lobbying activities in the European Union: A voluntary club perspective. *Regulation & Governance*. Jo vuonna 2013 tutkijat arvioivat, että EU:n avoimuusrekisteri kattoi 75 prosenttia elinkeinoelämän intresseistä ja 60 prosenttia kansalaisjärjestöistä. Ks. Greenwood – Dreger (2013).

janaisia ja niitä on vaikea edustaa samanaikaisesti. Avoimuutta edistävien kansalaisjärjestöjen ajatellaan yleensä edustavan suurta yleisöä, mutta tutkimus on osoittanut, että kansalaisjärjestöt ryhmittäytyvät ajamaan suuren yleisön etuja lähinnä niissä tapauksissa, joissa hyödyt tiedon käyttäjille ovat selviä ja parantavat huomattavasti tiedon käyttäjien valinnanmahdollisuuksia.²⁵ Lobbauks sääntely on esimerkki sellaisesta tilanteesta, jossa julkinen intressi on vaikea määritellä yksiselitteisesti ja jossa tiedonantovelvollisuudesta hyötyvät toimijat ovat hajallaan yhteiskunnan eri tasoilla.²⁶ Tästä syystä tutkimuksessa on oltu sitä mieltä, että tehokkaan ja kestävä lobbauks sääntelyn kannalta sääntelyn kohteiden, eli lobbareiden itsensä, tuki rekisterille on selvästi merkittävämpää kuin tiedon käyttäjien, eli suuren yleisön, kannatus.²⁷

Seuraavassa luvussa annetaan yleiskuvaus lobbauksen sääntelystä. On huomattava, ettei lobbauks sääntelyllä viitata pelkästään lobbarirekistereihin vaan lobbauksen sääntely kattaa myös esimerkiksi tapaamispäiväkirjat, lainsäädännöllisen jalanjäljen, karenssiajat ja lobbauskiellot. Lisäksi lobbauks sääntelyä tutkittaessa tulee ottaa huomioon sääntely, joka koskee eturistiriitoja, vaalirahoitusta, korruptiota, sekä päätöksenteon avoimuutta ja kuulemista koskevat säännökset, eli ylipäänsä kaikki toimenpiteet, joilla pyritään vahvistamaan avointa ja läpinäkyvää hallintokulttuuria. Seuraavassa keskitytään kuitenkin rajatun ainoastaan ensin mainittuihin tapoihin säännellä lobbausta, koska niiden pääasiallinen tarkoitus on säännellä päätöksentekoon vaikuttamista. Jälkimmäisten tapojen yhtymäpinta lobbauksen sääntelyyn ei ole yhtä suora.

2. LOBBAUSSÄÄNTELYN TAVAT

2.1. Lobbarirekisteri

Lobbarirekisterissä on yksinkertaisimmillaan kyse siitä, että julkinen valta tai yksityinen taho (esim. ammatillinen järjestö) ylläpitää rekisteriä, johon lobbaustoimintaa harjoittavat järjestöt ja yritykset voivat rekisteröityä. Lobbarirekisterin tulisi sisältää ainakin perustiedot rekisteröityjästä, tiedot vaikuttamiskohteesta, lobbausaktiviteetin toteuttajasta sekä toimintaan käytettävistä taloudellisista resursseista. Perustietoihin kuuluvat rekisteröintivelvollisen oikeudellinen muoto, edustettavat intressit, organisaation laajuus, seurattavat lainsäätöaloitteet sekä osallistuminen asiantuntijaryhmiin. Lisäksi rekisterin sisältämän tiedon tulisi mahdollistaa niin kutsutun lainsäädännöllisen jalanjäljen julkistaminen. Lainsäädännöllisellä jalanjäljellä tarkoitetaan sen tiedon julkistamista, mitkä tahot ovat pyrkineet vaikuttamaan tiettyyn päätökseen tai lakialoitteeseen (ks. tarkemmin alla). Tieto on yleensä saatavilla standardoituna ja sähköisesti, jolloin suuri yleisö voi sitä helposti käyttää tekemällä hakuja rekisterin sisältämään aineistoon.

Lobbarirekisteri vaikuttaa olevan yleisin lobbauks sääntelyn muoto OECD-maissa, ja se on käytössä niin Euroopassa, Yhdysvalloissa, Australiassa, Etelä-Amerikassa (esim. Meksikossa) kuin Aasiassakin (esim. Taiwanissa). EU:n oman niin kutsutun avoimuusrekisterin (Transparency Register) lisäksi lobbarirekisteri on käytössä kahdeksassa unionin jäsenvaltiossa. Irlannissa, Isossa-Britanniassa, Itävallassa, Liettuassa, Puolassa ja Sloveniassa rekisteri on pakollinen, kun taas vapaaehtoinen rekisteri on käytössä EU:n lisäksi esimerkiksi Alankomaissa

²⁵ Fung et al. 2007, 122.

²⁶ Erityisen vaikeaa tällaisen edun arvioiminen on monitasoisissa poliittisissa järjestelmissä kuten EU:ssa.

²⁷ Bunea, A. (2018). Legitimacy through targeted transparency? Regulatory effectiveness and sustainability of lobbying regulation in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 7.

ja Ranskassa. Lobbarirekisterin toteuttamiseen on kansainvälisesti monentyyppisiä vaihtoehtoja. Pakottavuuden lisäksi valintoja tulee tehdä niin kattavuuden, valvonnan kuin sanktioidenkin suhteen. Läpinäkyvyyteen perustuva sääntely vaatii toimiakseen tehokasta täytäntöönpanoa, mikä pakollisenkin rekisterin kohdalla riippuu siitä, miten lobbari ja lobbaus on määritelty, koska tämä ratkaisee sen, mitä kaikkea rekisteriin kirjataan. Aiempi tutkimus on myös osoittanut, että tehokas täytäntöönpano edellyttää hyvin resursoitua valvontajärjestelmää ja uskottavia sanktioita.²⁸

Merkittäviä eroja on esimerkiksi rekistereiden sisältämän tiedon suhteen. Isossa-Britanniassa ja Irlannissa rekisteri ei sisällä tietoa lobbaukseen käytetyistä taloudellisista resursseista. EU:n avoimuusrekisteriin ei taas sisälly yksityiskohtaista tietoa lobbauksen aihepiiristä, toisin kuin moniin kansallisiin rekistereihin. Lisäksi rekistereihin liittyvä valvonta vaihtelee jäsenmaittain. Joissain maissa valvontaa varten on perustettu julkinen viranomainen, jolla on verraten hyvät täytäntöönpanovaltuudet rekisteriin liittyvien määräysten noudattamisen varmistamiseksi. Lisäksi esimerkiksi Liettuan rekisteriviranomaisella on lakiin perustuva velvollisuus julkistaa lobbaukseen liittyviä sääntöjä rikkoneiden yksityishenkilöiden ja organisaatioiden nimet. Itävallassa ja Isossa-Britanniassa, joissa kummassakin rekisteri on pakollinen, viranomaisella ei ole valtuuksia varmistaa, että rekisteröintivelvollisuutta tosiasiallisesti noudatetaan, tai tutkia, pitääkö rekisteriin ilmoitettu tieto paikkansa. Lisäksi useissa maissa tehokas valvonta estyy sen takia, ettei valvontaviranomaiselle ole myönnetty valvontaan tarvittavia taloudellisia resursseja tai riittävää henkilöstökapasiteettia.

2.2. Tapaamispäiväkirja

Lobbarirekisteri ole ainoa käytettävissä oleva tapa rajoittaa ja säännellä lobbausta. Muista instrumenteista merkittävin on niin kutsuttu tapaamispäiväkirja. Euroopan unionissa komissio päätti 25.11.2014 päivätyllä päätöksellä komission jäsenten ja lobbareiden välisiä kokouksia koskevan tiedon julkistamisesta. Päätöksen mukaan komissio julkaisee kahden viikon kuluessa tapaamisesta tapaamisen päivämäärän ja paikan, tavattujen organisaatioiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien nimet sekä tapaamisen aiheen.²⁹ Päätös koskee ainoastaan komission ylimpiä virkamiehiä, ja asioiden valmistelusta usein tosiasiallisesti vastaavat alemman tason virkamiehet eivät kuulu päätöksen soveltamisalaan. Päätöksen noudattamista ei seurata systemaattisesti, mikä tarkoittaa sitä, että valvonta on jäänyt pitkälti kansalaisyhteiskunnan, eli lähinnä avoimuutta edistävien kansalaisjärjestöjen, aktiivisuuden varaan. Julkisuuudessa onkin ollut esillä useita tapauksia, joissa tapaamiset on julkistettu useita kuukausia myöhässä. Osa tapaamisista jää olettavasti kokonaan rekisteröimättä. Ongelmia on syntynyt myös sen suhteen, mitä pidetään päätöksessä tarkoitettuna tapaamisena ja mikä on yksityisen ja virallisen tapaamisen ero.³⁰ Valvontaa hankaloittaa myös se, että tieto on hajallaan komission eri pääosastoiden verkkosivuilla. Tästä syystä kansalaisjärjestö EU Integrity Watch ylläpitää sivustoa, johon kerätään tiedot tapaamisista.³¹

EU:n lisäksi Slovenia on tällä hetkellä ainoa Euroopan maa, joka asettaa virkamiehelle velvollisuuden raportoida tapaamisistaan lobbareiden kanssa. Tiedot toimitetaan ao. virkamiehen esimiehelle ja Slovenian korruption vastaiselle viranomaiselle. Jälkimmäisen tehtävänä

²⁸ Fung et al. (2007), 179.

²⁹ Komission päätös, annettu 25.11.2014, komission jäsenten sekä organisaatioiden tai itsenäisten ammatinharjoittajien välisiä kokouksia koskevan tiedon julkaisemisesta. C(2014) 9051 final. Saman päätöksen mukaan komission edustajien tulee tavata ainoastaan rekisteröityneitä edunvalvojia.

³⁰ Päätöksen 2 artiklan mukaan kokouksella tarkoitetaan "organisaation tai itsenäisen ammatinharjoittajan tai pääjohtajan aloitteesta järjestettyä kahdenvälistä tapaamista, jossa on tarkoitus keskustella jostakin unionin toimintapolitiikkojen laatimiseen ja täytäntöönpanoon liittyvästä kysymyksestä. Käsite ei kata perussopimuksiin tai unionin säädöksiin perustuvan, pääjohtajan vastuualueelle suoraan kuuluvan hallinnollisen menettelyn yhteydessä tapahtuvia tapaamisia eikä luonteeltaan täysin yksityisiä tai sosiaalisia tapaamisia eikä spontaaneja tapaamisia". Viimeisin kuhu liittyi komissaari Jyrki Kataisen tapaamiseen komission entisen puheenjohtajan, nykyisen Goldman Sachsin työntekijän Jose-Manuel Barroson kanssa. Kysymys siitä, oliko tapaamisessa kyse lobbauksesta vai ei, oli kriittinen myös siitä syystä, että Barroso oli luvannut pidättäytyä lobbaamasta nykyisen työnantajansa puolesta vanhaa työnantajansa. Ks. Teffer, P. (2018). Katainen explains: My friend Barroso did not lobby me. EU Observer, 20 February 2018, saatavilla osoitteesta: <https://euobserver.com/institutional/141044>.

³¹ Ks. <http://www.integritywatch.eu>.

on julkaista viikoittain ja kuukausittain kooste sille raportoidusta materiaalista.³² Vapaaehtoisia hyviä käytäntöjä on syntynyt esimerkiksi Euroopan parlamentissa, vaikka edustajilla ei ole velvollisuutta julkaista tietoja tapaamisistaan. Suomalainen europarlamentaarikko Heidi Hautala on yksi edustajista, jotka vapaaehtoisesti julkistavat tiedon verkkosivuillaan siitä, mitä he ovat tavanneet.³³ Myös Suomessa yksittäiset kansanedustajat julkaisevat verkkosivuillaan tietoja tavatuista edunvalvojista.³⁴

Helsingin kaupunginhallitus teki 13.8.2018 päätöksen, jonka mukaan kaupungin johtajat ja keskeisissä tehtävissä olevat johtavat viranhaltijat eivät ryhdy pitämään julkista kalenteria tapaamisistaan viranhaittoon liittyen. Päätöksen perustelujen mukaan kokouksiin ja tapaamisiin kaupungin johdon kanssa osallistuvien henkilöiden tietojen julkaiseminen muodostaisi käytännössä henkilökirjaston, koska kerättävät tiedot sisältäisivät henkilötietoja sekä kaupungin edustajista että muista tapaamiseen osallistuvista henkilöistä. Viranomaisen henkilökirjaston sisältämien tietojen julkaiseminen kaupungin verkkosivuilla on mahdollista ainoastaan joko rekisteröityjen nimenomaisen ja vapaaehtoisen suostumuksen nojalla (mitä vaihtoehtoa kaupunki piti työläänä) tai erityislainsäädännössä säädetyn rekisterin julkaisemissäännöksen nojalla. Nykyinen erityislainsäädäntö ei tunne julkisia kalentereita koskevia julkaisemissäännöksiä, joten julkisen kalenterin perustaminen kaupungin verkkosivuille ei ole mahdollista.³⁵

2.3. Lainsäädännöllinen jalanjälki

Lainsäädännöllinen jalanjälki (legislative footprint) on kolmas tapa edistää lobbaamisen läpinäkyvyyttä ja hyväksyttävyyttä sekä taata tasavertaisen kuulemisen mahdollisuus. Lainsäädännöllinen jalanjälki tarkoittaa tietojen julkaisua lobbaamisen vaikutuksista lainsäädäntöön ja päätöksentekoon. Tarkoituksena on, että kaikkiin lakialoitteisiin ja -mietintöihin tulisi lisätä liite, jossa luettelaisiin kaikki ne edunvalvojat, jotka aloitteen tai mietinnön laatija tai esittelijä on tavannut asiakirjaa laatiessaan. Vaikuttamispöytäkirjojen avoimuuden tavoitteena on tarjota selkeästi hahmotuvalla tavalla tietoa siitä, mitkä intressit ovat vaikuttaneet lopulliseen päätökseen tai lakien lopulliseen muotoon. Päätöksiä ja lainsäädäntöhankkeita koskevat lobbaukset voidaan tehdä julkisiksi joko reaaliaikaisesti tai lopullisen raportin hyväksymisen yhteydessä, mutta idea on se, että tieto annetaan proaktiivisesti eikä reaktiivisesti esimerkiksi asiakirjapyyntöjen yhteydessä. Lainsäädännöllisen jalanjäljen tiedot koskevat aikaa, henkilöä ja tapaamisen aiheita ja sisältävät kaiken lobbauksen yhteydessä päätöksentekijöille osoitetun aineiston. Tällainen jalanjälki tarjoaa kuvan päätöksentekoprosessiin liittyvistä intresseistä, minkä kautta kansalaiset, media tai kuka tahansa voi tarkastella lainsäädäntöprosessin etenemistä ja siihen vaikuttaneita tahoja.³⁶

Lainsäädännöllistä jalanjälkeä ei ole implementoitu sen puhtaimmassa muodossaan yhdeksään Euroopan maassa tai unionissa. Kehitystä siihen suuntaan on kuitenkin tapahtunut niin unionissa kuin jäsenvaltioissakin. Kuten edellä todettiin, Euroopan komissio julkaisee tapaamiset lobbareiden kanssa. Niitä on kirjattu jo lähes 23 000 kolmen ja puolen vuoden aikana.³⁷ Myös julkisten kuulemisten tulokset julkaistaan komission omilla verkkosivuilla. Euroopan parlamenttiin sovellettavan menettelytapasäännösten mukaan esittelijät voivat lisätä

³² Transparency International (2015), 35. Virkamiehen tulee ilmoittaa tapaamisen päivämäärä, paikka ja aihe. Lisäksi ilmoituksen tulee sisältää lobbarin nimi ja tieto siitä, ketä lobbari edustaa, mahdolliset tapaamisen aikana luovutetut asiakirjat sekä tieto siitä, onko lobbari rekisteröitynyt.

³³ Tiedonjulkistamisessa käytetään avoimen lähdekoodin LobbyCal-työkalua, jonka avulla tapaamiset voidaan siirtää kalentereista suoraan verkkosivulle, ks. <http://www.heidihautala.fi/en/parlamentti/lobbarilista/>.

³⁴ Ks. esimerkiksi Pekka Haavisto, <http://www.pekkaHaavisto.fi/haaviston-vaikuttamisrekisteri-1-1-2017-alkaen/>.

³⁵ Kaupunginhallituksen päätös 30/2018, Asia 9 §490: Avoimuusperiaate ja tietosuojatapa kaupungin johdon tapaamisissa, saatavilla osoitteesta: https://www.hel.fi/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/paatokset/kaupunginhallitus/esityslistat/asiakirja?year=2018&is=11&doc=Keha_2018-08-13_Khs_30_Pk

³⁶ Niinimäki et al. (2017).

³⁷ Luku on peräisin EU Integrity Watchilta. Ks. <http://www.integritywatch.eu>.

mietintöihin lainsäädännöllisen jalanjäljen eli tiedon siitä, keitä he ovat konsultoineet tai tavanneet mietintöä laatiessaan, mutta se ei ole pakollista.³⁸ Suomessakaan lainsäädännöllinen jalanjälki ei toteudu täysimääräisesti. Tiedot eduskunnan valiokunnissa kuultujen asiantuntijoiden nimistä ja heidän edustamistaan tahoista ovat julkisia. Lisäksi valiokunnan mietinnön tai lausunnon antamisen jälkeen myös valiokunnille annetut kirjalliset lausunnot ovat julkisia. Sen sijaan valiokunnan jäsenten tapaamisia edunvalvojien kanssa ei kirjata mietintöön. Myöskään hallituksen esitykseen ei sisälly tietoa siitä, ketkä ovat esimerkiksi tavanneet valmistelusta vastaavia virkamiehiä.

Yksi lainsäädännöllisen jalanjäljen tavoitteista on taata kaikille mahdollisuus tasavertaiseen kuulemiseen. Tätä avoimen hallinnon periaatteisiin kuuluvaa tavoitetta on edistetty kehittämällä uusia osallistumismuotoja. Yksi näistä on oikeusministeriön ylläpitämä lausuntopalvelu.fi-verkkopalvelu, jolla pyritään tehostamaan lausuntomenettelyä tarjoamalla kansalaisille, järjestöille ja viranomaisille yhdenmukainen verkkopalvelu, jossa voidaan julkaista lausuntopyynnöt, antaa lausuntoja ja käsitellä annettuja lausuntoja.³⁹

2.4. Karenssiajat

Lobbausta voidaan säännellä myös asettamalla yksityisen sektorin palvelukseen siirtyville virkamiehille karenssiaikoja (cooling-off periods). Karenssiajalla tarkoitetaan määräaikaista rajoitusaikaa niissä tilanteissa, kun virkamies siirtyy toiseen palvelussuhteeseen tai hän aloittaa elinkeinon- tai ammatinharjoittamisen. Karenssiajasta tulee erottaa niin kutsuttu lobbauskielto, jolla tarkoitetaan määräaikaista, jona virkamies voi siirtyä uuteen palvelussuhteeseen mutta hän ei voi olla yhteydessä esimerkiksi entiseen työnantajaansa. Yleensä varsinaiseen karenssiaikaan ja lobbauskieltoon viitataan yhteisesti nimityksellä karenssiaika. Näin tehdään myös alla olevassa tarkastelussa, mutta niin, että tarvittaessa täsmennetään, kummasta on kysymys.

Karenssiajoilla pyritään hillitsemään niin kutsuttua pyöröovi-ilmiötä (revolving doors), jolla tarkoitetaan sitä, että virkamies siirtyy yksityiselle sektorille heti virkasuhteensa päätyttyä tai päinvastoin. Näihin tilanteisiin voi liittyä vakava julkisen ja yksityisen edun välinen ristiriita, ja pyöröovi-ilmiötä on pyrittykin sääntelemään eri tavoin eri järjestelmissä. Ilmiön yksi ongelma on, että poliittisen viran haltija vie yksityissektorille tietonsa päätöksistä, joita hän on ollut tekemässä tai valmistelemassa. Sinällään tiedon näistä päätöksistä pitäisikin kulkea yksityissektorille, jonka on tarkoitus toimia niiden mukaan. Ongelmallista tässä on vain se, jos päätökset sisältävät tietoa, joka on vaikeasti havaittavissa ja mahdollistaa lain hyväksikäytön. Toisena ongelmana on mainittu, että julkishallinnosta yksityissektorin palvelukseen tai sen lobbariksi siirtyvä auttaa poliittisilla suhteillaan yksityistä yritystä saamaan valtion sopimuksia.⁴⁰ Tämä paitsi vääristää kilpailua myös huonontaa julkista rahankäyttöä. Kolmas, harvemmin julkisessa keskustelussa mainittu mutta ehdottomasti merkittävin ongelma ei liity siihen, mitä julkiselta sektorilta siirtyvä henkilö tekee siirryttyään yksityissektorille, vaan siihen, mitä hän teki ennen siirtymistään. Mikäli poliittinen päättäjä, virkamies tai avustaja valmistelee lakia, joka on hyödyksi yksityiselle yritykselle, tietoisena siitä, että saa yritykseltä tämän jälkeen hyväpalkkaisen työpaikan, hän ei ole myynyt yritykselle vain tietoaan ja suhteitaan vaan myös

³⁸ European Parliament (2017). Code of Conduct for Members of the European Parliament with respect to financial interests and conflicts of interest, saatavilla osoitteesta: http://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/Code%20of%20Conduct_01-2017_EN.pdf, Article 4(6). Silloinen europarlamentaarikko Alexander Stubb oli ensimmäinen, joka vuonna 2007 esitti lainsäädännöllisen jalanjäljen lisäämistä parlamentin asiakirjoihin. Ks. Stubb, A. (2008). Report on the development of the framework for the activities of interest representatives (lobbyists) in the European institutions (2007/2115(INI)). Committee on Constitutional Affairs. Rapporteur: Alexander Stubb. 2 April, 2008, saatavilla osoitteesta: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&language=EN&reference=A6-2008-0105>. Yksi esimerkki lobbaamisen vaikutusten arviointiin tarkoitetuista työkaluista on lobbyplag: <https://lobbyplag.eu/governments>. Verkkosivu analysoi lobbauspäätöksiä dokumenttien perusteella.

³⁹ www.lausuntopalvelu.fi. Ks. laaja empirinen selvitys uusien osallistumismuotojen käytöstä ja toimivuudesta, Kantola, A. – Vesa, J. (2016). Kuka pääsee mukaan? Miten järjestöjen ääni kuuluu lakien valmistelussa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2016i, saatavilla osoitteesta: <https://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=15502>.

⁴⁰ Blanes, J., Draca, J. – Fons-Rosen, C. (2012). Revolving Door Lobbyists. 102 The American Economic Review 7, 3731–3748.

poliittisen asemansa. Tosin tällöin kyse ei ole enää lobbauksesta tai sen lieveilmiöistä vaan korruptiosta.⁴¹ Tällaiset tilanteet ovat ongelmallisia myös siitä syystä, että niitä on vaikea näyt-
tää toteen. Tiedon ja kontaktien käyttöä on hyvin vaikea osoittaa todeksi tai kumota, mikä on
omiaan heikentämään luottamusta hallintoon riippumatta siitä, onko mitään väärää tapahtu-
nut vai ei. Kyse on toisen asteen eettisestä virheestä, jossa virkamies ei ota huomioon kan-
salaisten perusteltuja odotuksia.⁴² Käänteisen pyöröovi-ilmiön, eli lobbareiden siirtymisen hal-
lintoon, ongelma taas on se, etteivät he välttämättä ole siellä hoitamassa edustuksellista teh-
täväänsä vaan edistämässä työnantajansa etuja. Varsinkin, jos edestakainen liike hallituksen
ja hallituksen sopimuksista hyötyvän yrityksen välillä on suurta, herää epäily, toimivatko lob-
barit hallitukseen siirtyessään yhä yksityisen tahon lobbareina.⁴³

Vuoden 2018 alusta komissio julkaisi uudet ohjeet komission jäsenille. Ohjeiden 11 artiklan
mukaan komissaareja koskee kahden vuoden (ja presidenttiä kolmen vuoden) aika, jolloin he
eivät saa lobata entisiä kollegoitaan tai komission henkilökuntaa asioissa, joista he vastasivat
palvelussuhteensa viimeisten kahden vuoden aikana (lobbauskielto). Entisiä komissaareja
koskee kahden vuoden (ja presidenttiä kolmen) ajan velvollisuus ilmoittaa komissiolle uusista
työtehtävistä. Heidän tulee lisäksi julkistaa kaikki tieto 10 000 euroa ylittävistä taloudellisista
intresseistään.⁴⁴ Muita EU:n korkeita virkamiehiä koskee vuoden lobbauskielto. EU:n virka-
miehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen mukaan erikseen määriteltyjä entisiä korkeita vir-
kamiehiä kielletään palvelussuhteensa päättymistä seuraavien 12 kuukauden aikana
lähtökohtaisesti harjoittamasta edunvalvontaa tai edistämästä entisen toimielimensä hen-
kilöstön keskuudessa yrityksensä, asiakkaidensa tai työnantajansa lukuun asioita, joista he
vastasivat palvelussuhteensa viimeisten kolmen vuoden aikana.⁴⁵ Lisäksi EU:n palveluksesta
poislähteneillä virkamiehillä on ilmoitusvelvollisuus, joka kestää kaksi vuotta ja jonka aikana
entisille virkamiehille voidaan asettaa ehtoja uuden tehtävän vastaanottamiseen tai kieltää
tehtävän vastaanottaminen.

Euroopan parlamentin jäsenillä ei ole karenssiaikaa. Parlamenttiin soveltuvien menettelyta-
pasääntöjen mukaan parlamentin jäsenet eivät saa edustuskautensa aikana “engage in paid
professional lobbying directly linked to the Union decision-making process”.⁴⁶ Kielto ei koh-
distu edustajakauden päättymisen jälkeiseen aikaan. Menettelytapasääntöjen 6 artiklan mu-
kaan entisiä edustajia on kuitenkin kielletty käyttämästä parlamentin tiloja edunvalvontaan ja
vaadittu ilmoittamaan parlamentille edunvalvontatehtävistä.

Suomessa vuoden 2017 alusta voimaan tullut muutos valtion virkamieslakiin tekee mahdol-
liseksi enintään kuuden kuukauden mittaisen karenssiajan viranhaltijoille erityisavustajat ja
valtiosihteerit mukaan lukien. Uudella 44a §:llä pyritään varmistamaan se, ettei virkamies
pysty käyttämään omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi tietoa, jonka on saanut
työn kautta. Uudistuksella suojataan yleistä etua ja lisätään luottamusta virkatoiminnan puo-
lueettomuuteen. Uusi 44a § ei sovellu automaattisesti tiettyihin virkamiehiin, vaan karenssi-
sopimus tehdään aina tapauskohtaisesti. Karenssisopimusta ei tarvitse tehdä nimittämisen
yhteydessä vaan sen voi tehdä myöhemminkin. Karenssisopimuksen tarpeellisuus ei ole si-
dottu virkaan vaan siihen, onko virkamiehellä pääsy pykälässä tarkoitettuun tietoon. Lähtö-
kohtaisesti säännös koskee kaikkia valtion virkamiehiä, mutta harkinta on tapauskohtaista ja
päättös sopimuksen tarpeellisuudesta tehdään sen tiedon perusteella, johon virkamiehellä on
pääsy. Harkinta on kokonaisharkintaa, ja siinä katsotaan yleisesti (toimialan) olosuhteita,

⁴¹ Tämän tilanteen välttäminen on julkilausuttu perustelu karenssiajalle Isonsa-Britanniassa. Ks. Business Appointment Rules for Civil Servants, § 3, ja Business Appointment Rules for Former Ministers, § 1, saatavilla osoitteesta: <https://www.gov.uk/guidance/crown-servants-new-jobs-and-business-appointments>.

⁴² Valtiovarainministeriö (2014). Valtion virkamiesseettisen toimikunnan raportti, Valtiovarainministeriön julkaisuja 03/2014, 39.

⁴³ Paljon esimerkkejä Yhdysvalloista löytyy osoitteesta <https://www.opensecrets.org/revolving/top.php?display=Z>.

⁴⁴ European Commission (2018). Commission decision of 31.1.2018 on a Code of Conduct for the Members of the European Commission, Brussels, 31.1.2018 C(2018) 700 final, saatavilla osoitteesta: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/code-of-conduct-for-commissioners-2018_en_0.pdf.

⁴⁵ Ks. Euroopan talousyhteisön ja Euroopan atomienergiayhteisön virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen ja näiden yhteisöjen muuta henkilöstöä koskevien palvelussuhteen ehtojen vahvistamisesta annettu asetus N:o 31, 16 artikla.

⁴⁶ European Parliament (2017), 2 artikla.

markkinoita jne. Karenssi ei myöskään lankea automaattisesti, vaan se riippuu siitä, mihin tehtävään virkamies siirtyy. Virkamiehen ei ole pakko kirjoittaa sopimusta, eikä virkamies kieltäytymällä sopimuksen kirjoittamisesta riko virkavelvollisuuksiaan. Uudet henkilöt tai nykyiset virkamiehetkään eivät voi kuitenkaan tulla nimitetyksi uuteen virkaan tai tehtävään ilman karenssisopimusta, jos sellainen on lain kriteerien mukaan tehtävä.

Valtion virkamieseettisen neuvottelukunnan asemasta ja tehtävistä säädetään lähiaikoina lailla. Valtion virkamieslakia koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2018. Muutoksen myötä neuvottelukunta kykenee antamaan suosituksia yksittäisissä konkreettisissa karenssitapauksissa.

2.5. Muut tavat säännellä lobbausta

Lobbareiden rekisteröinti, tapaamispäiväkirja ja karenssiajat eivät ole ainoita tapoja säännellä ja valvoa lobbausta. Ensinnäkin rekisteröintiin voidaan liittää erinäisiä rajoitteita, jotka toimivat samalla kannustimena rekisteröityä. Kuten jaksossa 6.1. tarkemmin kuvataan, Euroopan komissio on ohjeistanut komissaareja ja tiettyjä kabinettien virkamiehiä kehottamaan lobbareita rekisteröitymään ja edellyttänyt, että tapaamisia sovitaan ainoastaan rekisteröityjen edunvalvojien kanssa.⁴⁷ Euroopan parlamentti kannustaa vapaaehtoisin rekisteröinteihin myöntämällä rekisteröityneiden organisaatioiden edustajille erikoiskulkulupia tiloihinsa. Lisäksi parlamentin valiokuntien kuulemisiin voidaan pyytää puhujiksi edunvalvojia vain, jos ne ovat rekisteröityneet avoimuusrekisteriin.

Eräissä maissa on käytössä myös rajoituksia, joiden tarkoituksena ei ole rohkaista edunvalvojia rekisteröitymään tai noudattamaan hyvää edunvalvontatapaa vaan lähinnä rajoittaa ja estää lobbausta. Vuoden 2018 alusta Alankomaiden parlamentti rajoitti lobbareiden pääsyä sen tiloihin. Päätöksen mukaan osa parlamentin tiloista on suljettu niiltä lobbareilta, joilla ei ole etukäteen sovittua tapaamista kansanedustajan kanssa. Kielto koskee myös niitä lobbareita, joilla on pääsyn mahdollistava passi.⁴⁸ Välillä lobbauksen voi estää yksittäisen virkamiehen päätös. Euroopan unionin kilpailuasioista vastaava tanskalainen komissaari Margrethe Vestager on ilmoittanut julkisesti, ettei hän vastaanota lobbareita. Julkisuuudessa olleiden tietojen perusteella on kuitenkin vaikea arvioida, mitä Vestager tarkoittaa tässä yhteydessä lobbauksella ja lobbarilla ja kuinka kattava ja tiukasti tulkittu kielto tosiasia on.⁴⁹

Irlannissa käsiteltiin vuonna 2016 tapausta, jossa terveysasioista vastaavan ministeriön virkamies kieltäytyi vastaanottamasta tupakkalobbaria. Lobbarin työnantaja, JTI Tobacco, riitautti virkamiehen päätöksen. Irlannin lobbauslainsäädännöstä vastaava Department of Public Expenditure and Reform lähti kuitenkin siitä, että virkamiehellä tulee olla oikeus päättää itsenäisesti siitä, keitä hän ottaa vastaan, eikä lobbarilla näin ole täytäntöönpantavissa olevaa oikeutta tavata haluamaansa virkamiestä.⁵⁰ Myös syksyllä 2017 saman ministeriön nuorempi ministeri kieltäytyi vastaanottamasta tupakkalobbareiden muodostamaa koalitiota Irish Tobacco Manufacturers' Advisory Committee.⁵¹ Ministeri vetosi WHO:n Tupakoinnin torjuntaa koskevan puitesopimuksen 5(3) artiklaan, jonka mukaan "sopimuspuolien on toimittava tupa-

⁴⁷ Communication on the working methods of the European Commission 2014-19 (C(2014) 9004).

⁴⁸ NOS (2018). Kamer beperkt bewegingsvrijheid lobbyisten, 24 January 2018, saatavilla osoitteesta: <https://nos.nl/artikel/2213564-kamer-beperkt-bewegingsvrijheid-lobbyisten.html?=&>.

⁴⁹ Hirst, N. (2018). Vestager: Barroso won't lobby me, 21 February 2018, saatavilla osoitteesta: <https://www.politico.eu/article/vestager-barroso-wont-lobby-me/>.

⁵⁰ O'Connor, N. (2015). Reilly gets backing on his refusal to meet tobacco lobbyists over packaging, 17 September 2015, saatavilla osoitteesta:

<https://www.herald.ie/news/reilly-gets-backing-on-his-refusal-to-meet-tobacco-lobbyists-over-packaging-31533318.html>

⁵¹ Coyle, C. (2017). Health minister stubs out tobacco lobbyists, 10 September 2017, saatavilla osoitteesta: <https://www.thetimes.co.uk/article/health-minister-stubs-out-tobacco-lobbyists-ndwg3j05v>.

koinninvastaisen terveydenhuoltopolitiikan laatimisessa ja toteuttamisessa siten, että tätä politiikkaa suojellaan tupakkateollisuuden kaupallisten ja muiden etujen tavoittelulta kansallisten lakien mukaisesti”.

3. KANSAINVÄLISET SUOSITUKSET

Alla käsitellään kansainvälisistä suosituksista Euroopan neuvoston maaliskuussa 2017 hyväksytty suositus sekä OECD:n Avoimen ja rehellisen lobbauksen periaatteet. Muista kansainvälisistä asiakirjoista on huomattava myös edellä mainittu WHO:n Tupakkoinnin torjuntaa koskevan puitesopimuksen täytäntöönpano-ohjeet⁵² sekä Euroopan neuvoston alaisuudessa toimivan Venetsian komitean raportti Toimielinten ulkopuolisten toimijoiden rooli (lobbaus) demokraattisessa järjestelmässä.⁵³

3.1. OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development, suom. Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö)

OECD eli Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö on vuonna 1961 perustettu järjestö, jonka jäseneksi Suomi liittyi vuonna 1969. OECD profiloituu järjestönä, jossa luodaan parhaita käytäntöjä kestäväen taloudellisen kasvun ja työllisyyden edistämiseksi sekä hyvinvoinnin lisäämiseksi. Järjestön toimintakenttä kattaa lähes kaikki talous- ja yhteiskuntapolitiikan lohkot. OECD:n asema hyvien käytäntöjen ja tuloksellisen politiikan suosittajana on kansainvälisesti verrattain vahva. Järjestön puitteissa on laadittu useita kansainvälisesti sitovia sääntöjä ja suosituksia. OECD on laatinut myös useita selvityksiä ja suosituksia lobbauksesta. OECD:n 35 jäsenestä yhteensä 16 jäsenmaalla on lobbausta koskevaa sääntelyä. Kasvu on ollut nopeaa, sillä ennen vuotta 2005 ainoastaan neljä jäsenmaata säänteli lobbausta. Näitä olivat Saksa, Australia, Yhdysvallat ja Kanada.⁵⁴

Vuonna 2010 OECD julkaisi kymmenen periaatetta sisältävän suosituksen lobbauksen avoimuudesta ja integriteetistä,⁵⁵ joka oli ensimmäinen kansainvälinen asiaa koskeva oikeudellinen instrumentti. Suositukset valmisteltiin laajan konsultaation pohjalta, ja ne heijastelevat erilaisten maiden kokemuksia lobbauksen sääntelystä. Selvityksistä tärkein on kolmiosainen sarja, jonka otsikkona on Lobbyists, Governments and Public Trust. Näistä ensimmäinen, vuonna 2009 julkaistu selvitys, käsittelee Australian, Kanadan, Unkarin, Puolan, Iso-Britannian ja Yhdysvaltain kokemuksia lobbaussääntelystä.⁵⁶ Sarjan toinen osa, vuonna 2012 julkaistu raportti, vertailee sääntelyn ja itsesääntelyn eroja lobbauksen sääntelyssä.⁵⁷ Viimeinen, vuonna 2014 julkaistu raportti, arvioi sitä, kuinka OECD:n jäsenet ovat toimeenpanneet vuoden 2010 suosituksen kymmenen periaatetta.⁵⁸ Vuoden 2014 raportin mukaan kansalliset

⁵² WHO (2008). Guidelines for implementation of Article 5.3 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control on the protection of public health policies with respect to tobacco control from commercial and other vested interests of the tobacco industry, saatavilla osoitteesta: http://www.who.int/fctc/guidelines/article_5_3.pdf?ua=1.

⁵³ Venice Commission (2013). Report on the Role of Extra-Institutional Actors in the Democratic System (Lobbying) Adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013), saatavilla osoitteesta: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)011-e).

⁵⁴ Kaksitoista maata ovat Puola, Unkari, Israel, Ranska, Meksiko, Slovenia, Itävalta, Italia, Alankomaat, Chile, Iso-Britannia ja Irlanti.

⁵⁵ OECD (2010). The 2010 Recommendation on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, saatavilla osoitteesta: <http://www.oecd.org/anti-corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>.

⁵⁶ Ks. OECD (2009). Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1. Increasing Transparency through Legislation, saatavilla osoitteesta: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264073371-en>.

⁵⁷ OECD (2012). Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2. Promoting Integrity through Self-regulation, saatavilla osoitteesta: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264084940-en>.

⁵⁸ OECD (2014). Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3. Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, saatavilla osoitteesta: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264214224-en>.

sääntelyt ovat usein reaktiivisia, eli ne vastaavat skandaaleihin sen sijaan, että sääntely annettaisiin jo ennen kuin ongelmia on syntynyt. Sääntelyn reaktiivisuus on säilynyt ongelmana siitä huolimatta, että OECD:n jäsenillä on yhteinen näkemys siitä, että lobbauksen läpinäkyvyyttä on tarpeen lisätä. Niissäkin maissa, joissa on lobbausta koskevaa sääntelyä, läpinäkyvyyden taso vaihtelee. OECD kehottaakin yleisesti jäseniään tehostamaan ja vauhdittamaan kymmenen periaatetta sisältävän suosituksen implementointia. Sen näkemyksen mukaan suosituksen implementointi auttaisi päätöksentekijöitä lobbauksen läpinäkyvyyden ja integriteetin kehittämisessä ja lisäisi suuren yleisön luottamusta demokraattiseen päätöksentekoon ja julkishallintoon. Nämä olivat tavoitteena jo vuoden 2009 raportissa luonnostellussa ”kehyksessä lobbaamisen läpinäkyvyyden ja vastuullisuuden parantamiseksi”, jossa kiinnitettiin runsaasti huomiota kansalaisten legitiimeihin huolenaiheisiin, joihin laadittavien sääntöjen tulisi riittävästi vastata.

Keräämänsä vertailevan maa-aineiston pohjalta OECD määrittelee tehokkaan lobbaussääntelyn viisi elementtiä seuraavasti: 1) lobbarin ja lobbaustoiminnan selkeä määrittely, 2) olennaisia asioita, kuten lobbauksen kohdetta, resursseja ja asiakkaita, koskeva tiedonantovelvollisuus, 3) käyttäytymistä koskevat ohjeet esimerkiksi tiedon luottamuksellisuuden varmistamiseksi sekä eturistiriitojen ja pyörövi-ilmion välttämiseksi, 4) strategiat ja mekanismit sääntöjen noudattamisen varmistamiseksi ja 5) hallintokulttuurin läpinäkyvyyden edistäminen julkishallinnossa.⁵⁹ Näiden viiden elementin suhde alla esiteltäviin kymmeneen suositukseen on epäselvä, ja ne ovat osittain päällekkäisiä.

OECD:n tutkimusten mukaan sekä lobbarit itse että lainsäätäjät ovat sitä mieltä, että lobbauksen läpinäkyvyys lisäisi luottamusta päätöksentekoon ja varmistaisi, ettei lobbaukseen kytkeydy epäasianmukaisia käytänteitä. Yksimielisyyden saavuttaminen keinoista on kuitenkin vaikeaa. Kyselyn mukaan sidosryhmät ovat sitä mieltä, että lobbausta tulisi säännellä pakottavasti. Vastoin yleistä mielikuvaa, jonka mukaan lobbarit vastustavat sääntelyä ja preferoivat status quota ja vapaaehtoisia sääntelymalleja, OECD:n kyselytutkimus osoittaa, että enemmistö (74 %) lobbareista kannattaa lobbauksen pakottavaa sääntelyä.⁶⁰

Seuraavassa käydään lyhyesti läpi vuonna 2010 annetun suosituksen sisältämät 10 periaatetta.⁶¹

1. Valtioiden tulee tarjota kaikille sidosryhmien edustajille yhdenvertainen mahdollisuus osallistua julkisen politiikan kehittämiseen ja implementointiin

Periaatteen tarkoitus on varmistaa tiedon vapaa liikkuvuus sekä tehokas ja kaikki intressit huomioiva päätöksenteko siten, että yksityissektorin ja kansalaisyhteiskunnan jäsenillä on tasavertaiset mahdollisuudet vaikuttaa heitä koskevaan päätöksentekoon.

2. Sääntöjen ja ohjeiden tulee ratkaista hallinnon lobbauskäytäntöihin liittyviä ongelmia sekä soveltua paikalliseen yhteiskuntapolitiittiseen ja hallinnolliseen kontekstiin

Sääntelyä antaessaan valtioiden tulee harkita kaikkia soveltuvia sääntelyratkaisuja, jotka edistävät läpinäkyvyyttä mutta ottavat huomioon soveltuvan hallintokontekstin, myös esimerkiksi sen, kuinka kansalaiset luottavat hallitukseen. Jäsenvaltioiden tulisi erityisesti kiinnittää huomiota perustuslaillisiin periaatteisiin ja käytäntöihin, kuten julkisiin kuulemisiin tai muihin konsultaatioprosesseihin. OECD varoittaa kopioimasta sääntelyä suoraan toiselta hallintoalueelta. Sen sijaan niiden tulisi sääntelyä harkitessaan arvioida eri mallien etuja ja haittoja sekä

⁵⁹ OECD (2010).

⁶⁰ OECD (2010). Kyselytutkimukset on suoritettu vuosina 2009 ja 2013.

⁶¹ Kirjoittajat ovat kääntäneet suositukset englannista suomeksi.

hyödyntää muiden maiden kokemuksia. Erityisesti niiden tulisi kiinnittää huomiota siihen, min-käläinen lobbauskulttuuri valtiossa vallitsee, mikä on esimerkiksi poliittinen kysyntä ja tarjonta paikallisessa järjestelmässä. Jos valtio päättää luoda pakottavaa sääntelyä, sen tulee huolehtia siitä, ettei sääntelytaakka muodostu esteeksi osallistua päätöksentekoon.

3. Lobbausta koskevien sääntöjen ja ohjeiden tulee olla yhdenmukaisia laajempien politiikka- ja sääntelypuitteiden kanssa

Lobbaussääntelyn tulisi olla luonteva osa muuta hallintojärjestelmää. Valtioiden tulee sääntelyä laatiessaan huomioida se, kuinka olemassa oleva normit tukevat avointa ja läpinäkyvää lobbausta. Tällaisiin sääntöihin sisältyy muun muassa osallistuminen demokraattiseen päätöksentekoon julkisten kuulemisten kautta, oikeus valittaa epäkohdista, avointa hallintoa koskeva lainsäädäntö, poliittisia puolueita koskeva sääntely, vaalirahoitussääntely ja julkishallintoa ja lobbareita koskevat toimintaohjeet.

4. Valtioiden tulee selkeästi määritellä termit ”lobbaus” ja ”lobbari”, kun ne harkitsevat tai kehittävät lobbausta koskevia sääntöjä ja ohjeita

Lobbausta ja lobbaria koskevien määritelmien tulisi olla yksiselitteisiä ja helposti ymmärrettäviä niin, ettei niiden tulkinta aiheuta ongelmia tai johda sääntelyaukkoihin. Lobbaussääntelyn tulisi pääasiallisesti koskea niitä lobbareita, jotka saavat rahallisen kompensaaation lobbaus-toiminnastaan, kuten niin kutsutut konsultti-lobbarit ja työntekijälobbarit (in-house lobbyists). Sääntelyn tulee olla kuitenkin tasapuolista siten, että lobbaus määritellään koskemaan kaikkia tahoja, jotka pyrkivät vaikuttamaan päätöksentekoon riippumatta siitä, saavatko ne toiminnastaan rahallista korvausta vai eivät. Lobbaussääntelyssä tulee myös tarkkaan määritellä se yhteydenpito julkisiin viranomaisiin, jota ei pidetä lobbauksena. Tällaista yhteydenpitoa on muun muassa kuuleminen valiokunnissa sekä osallistuminen julkisiin kuulemisiin.

5. Valtioiden tulee huolehtia riittävästä läpinäkyvyydestä niin, että julkishallinto, kansalaiset ja yritykset saavat tarpeellisen määrän tietoa lobbauksesta

Tiedonantovelvollisuuden tulee koskea olennaisia asioita. Tiedonantovelvollisuutta määriteltäessä tulee pitää mielessä, että sen tarkoituksena on mahdollistaa lobbauksen julkinen valvonta (public scrutiny). Tiedonantovelvollisuus ei saa kuitenkaan olla niin laaja, että se tekee mahdottomaksi luottamuksellisen tiedon tai markkinasensitiivisen tiedon suojaamisen. Tiedonantovelvollisuuden tulee kattaa vähintään tieto konsultti- ja työntekijälobbarista, lobbauksen asiallisesta kohteesta, sen edunsaajista, erityisesti asiakkaista, sekä lobatuista viranomaisista. Muu tieto voi liittyä esimerkiksi lobbauksen taloudellisiin resursseihin. Vapaaehtoisista tietoa voidaan antaa esimerkiksi yrityksen sosiaalisen vastuun toteutumisesta lobbauksessa. Tiedonantovelvollisuuden kattama tieto tulisi säilyttää julkisesti saatavilla olevassa rekisterissä. Rekisterin sisältämä tieto tulisi päivittää säännöllisesti.

6. Valtioiden tulisi mahdollistaa se, että sidosryhmät – mukaan lukien kansalaisjärjestöt, yritykset, media ja suuri yleisö – pystyvät tarkkailemaan lobbausta

Kansalaisilla on oikeus tietää, kuinka päätökset tehdään ja kuka yrittää vaikuttaa päätöksentekoon. Valtioiden pitäisi tehdä tällainen tieto julkisesti saatavilla olevaksi, esimerkiksi internetin välityksellä. Moniääninen kansalaisyhteiskunta, johon kuuluu niin erilaisia kansalaisjärjestöjä kuin myös riippumaton media, mahdollistaa lobbauksen julkisen seurannan ja valvonnan. Valtioiden tulisi harkita myös lainsäädännöllisen jalanjäljen lisäämistä lainsäädäntömenettelyyn. Tämä on siis liite, johon kirjattaisiin lobbareiden tapaamiset esimerkiksi mietinnön laatineen kansallisen parlamentin jäsenen kanssa.

7. Valtioiden tulisi edistää integriteettikulttuuria julkisissa organisaatioissa ja päätöksenteossa laitimalla viranomaisia koskevia sääntöjä ja menettelytapaperiaatteita

Valtioiden tulisi laatia sääntöjä ja menettelytapaperiaatteita, jotka selvästi määrittelevät sen, kuinka päätöksentekijät voivat olla lobbareiden kanssa yhteydessä. Päätöksentekijöiden on huolehdittava siitä, ettei heidän toimintansa anna aiheutta epäillä heidän puolueettomuuttaan ja kykyään edistää julkista intressiä. Heidän tulee myös varmistua siitä, etteivät he jaa luottamuksellista tietoa, ja välttää eturistiriitojen syntymistä.

Valtioiden tulisi harkita sitä, että he rajoittaisivat virkamiesten siirtymistä toisiin tehtäviin seuraavissa erityistapauksissa: silloin kun se on tarpeen eturistiriidan välttämiseksi, silloin kun se on tarpeen luottamuksellisen informaation suojaamiseksi ja silloin kun se on tarpeen sen estämiseksi, että virkamies siirtyy lobbaamaan sellaisissa asioissa, joita hän hoiti entisessä tehtävässään virkamiehenä. Valtioiden tulee harkita sitä, onko tarpeen määrätä karenssiajasta, joka rajoittaa lobbariksi siirtyneen virkamiehen mahdollisuutta lobata entistä työntajansa. Samoin valtioiden tulisi harkita, onko syytä rajoittaa lobbareiden palkkaamista julkishallinnon asiantuntijatehtäviin.

8. Lobbareiden tulee noudattaa ammattimaisuuden ja läpinäkyvyyden vaatimuksia; he jakavat vastuun läpinäkyvyyden ja integriteetin kulttuurin edistämisestä lobbauksessa

Valtioilla on ensisijainen velvollisuus huolehtia siitä, että lobbareiden kanssa yhteyttä pitäviä virkamiehiä koskevat selkeät säännöt. Myös lobbareilla ja heidän asiakkaillaan on velvollisuus huolehtia siitä, etteivät he painosta päätöksentekijöitä epäasianmukaisin keinoin ja että he noudattavat ammatillisia sääntöjä ollessaan yhteydessä päätöksentekijöihin, toisiin lobbareihin ja heidän asiakkaisiinsa, kuten suureen yleisöön. Erityisesti konsultti-lobbareiden ja työntekijälobbareiden tulee edistää hyvän hallinnon periaatteita. Heidän tulee toimia yhteydenpidossa viranomaisiin rehellisesti ja tinkimättömästi, tarjota luotettavaa ja oikeaa tietoa ja välttää eturistiriitoja niin suhteessa viranomaisiin kuin edustamiinsa asiakkaisiin.

9. Varmistaakseen sääntelyn noudattamisen valtioiden tulee sisällyttää keskeiset toimijat johdonmukaisten strategioiden ja käytäntöjen täytäntöönpanoon

Yksi lobbaussääntelyn haasteista liittyy täytäntöönpanoon, sillä sääntöjen laatiminen ei yksin riitä. Valtioiden tulisi huolehtia siitä, että lobbaussääntelystä tiedotetaan relevanteja toimijoita ja että se pannaan myös täytäntöön. Täytäntöönpano edellyttää kaikkien keskeisten toimijoiden osallistumista: viranomaisten, lobbareiden, kansalaisyhteiskunnan ja avoimuutta edistävien kansalaisjärjestöjen. Kaikkien käytettävissä olevien täytäntöönpanomekanismien tulee osaltaan tukea sääntelyn noudattamista. Esimerkiksi sääntelyn noudattamista voidaan tukea sillä, että rekisteröintivelvollisuus on helposti hoidettavissa sähköisesti. Sanktiojärjestelmän tulee olla suhteellisuuspäätteen mukainen ja uskottava sekä yhdistellä niin uusia kuin vanhoja keinoja. Uusina keinoina mainitaan rikkomusten julkistaminen ja vanhoina perinteiset taloudelliset tai hallinnolliset sanktiot. Rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää tulee harkita tarvittaessa.

10. Valtioiden tulee arvioida lobbausta koskevien sääntöjen ja ohjeiden toimivuus säännöllisin väliajoin ja tehdä niihin saadun kokemuksen valossa tarvittavat muutokset

Valtioiden tulee – yhdessä lobbareiden ja kansalaisyhteiskunnan edustajien kanssa – arvioida sääntelyn toimeenpano ja vaikuttavuus. Niin sääntöjä kuin toimeenpanomekanismeja tulee tarpeen tullen arvioida uudelleen.

3.2. Euroopan neuvosto

Euroopan neuvoston perustehtävä on ihmisoikeuksien, moniarvoisen demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen turvaaminen ja kehittäminen. Tärkeimmät keinot tässä työssä ovat sitovat normit ja niiden täytäntöönpanon valvonta. Euroopan neuvosto laatii normeja useilla aloilla kulttuurista ja sosiaaliasioista terveyteen, rikostorjuntaan ja hyvään hallintoon. Jäsenmaita sitovien sopimuksien lisäksi Euroopan neuvosto antaa jäsenmaiden politiikkaa ohjailevia suosituksia. Niitä on annettu useita satoja. Eräs tällainen suositus liittyy lobbauksen sääntelyyn. Euroopan neuvoston alainen oikeusasioiden komitea (The European Committee on Legal Cooperation, CDCJ) toteutti vuonna 2014 selvityksen siitä, tulisiko Euroopan neuvoston laatia lobbauksen sääntelyä koskevia normeja.⁶² Selvityksen perusteella komitea päätyi lokakuussa 2014 siihen, että se laatii asiaa koskevan alustavan suosituksen ministerikomitealle. Suositusta laatiessaan komitea konsultoi laajalti kansalaisyhteiskunnan, julkishallinnon ja yritysten edustajia. Komitea viimeisteli ja hyväksyi suosituksen marraskuussa 2016, jonka jälkeen ministerikomitea hyväksyi lopullisen tekstin maaliskuussa 2017.⁶³ Suositus on suunnattu Euroopan neuvoston jäsenvaltioille, ja oikeusasioiden komitea pyrkii tukemaan jäsenvaltioita sen toimeenpanossa.

Suosituksen johdannon mukaan osallistuminen julkiseen päätöksentekoon on yksi demokraattisen järjestelmän kulmakivistä. Samassa yhteydessä korostetaan sitä, kuinka olennainen osa demokraattista päätöksentekoa lobbaus on. Lobbauksen sääntelyä tarvitaan kuitenkin siitä syystä, että kansalaisten ja muiden päätöksentekoon osallistuvien tahojen on voitava luottaa demokraattisen päätöksenteon oikeellisuuteen ja tasapuolisuuteen. Euroopan neuvosto toteaa, että monilla sen jäsenmailla on intressiristiriitoja, päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja asiakirjojen julkisuutta koskevia sääntöjä, mutta vain harvalla on lobbausta koskevaa lainsäädäntöä. Neuvoston mukaan sen tehtävänä on rohkaista jäsenvaltiota valmistelemaan ja hyväksymään lobbausta koskevia normeja ja menettelytapaperiaatteita. Näiden normien ja periaatteiden tulee kuitenkin kunnioittaa kansallisia perustuslakeja ja olla perusteltuja kansallisen poliittisen järjestelmän valossa.

Suositus määrittelee ensin keskeiset termit. Lobbauksessa on kyse edunvalvonnasta, joka kohdistuu julkiseen viranomaiseen. Omaksutun määritelmän mukaan lobbauksen tulee pyrkiä vaikuttamaan nimenomaan julkiseen päätöksentekoon ja toiminnan tulee olla organisoitua.⁶⁴ Lobbari sen sijaan tarkoittaa ketä tahansa luonnollista tai oikeushenkilöä, joka lobbaa eli pyrkii vaikuttamaan julkiseen viranomaiseen. Julkinen päätöksenteko sisältää päätöksenteon sekä lainsäädäntö- että täytäntöönpanoelimissä niin kansallisella, alueellisella kuin paikallisellakin tasolla. Julkisiviranomainen on taas henkilö, jolla on julkinen hallintotehtävä riippumatta siitä, onko hänet valittu tehtävään äänestämällä vai muutoin.

Lobbaussääntelyn tehtävänä on yksiselitteisesti edistää lobbaustoiminnan läpinäkyvyyttä. Kiinnostavaa on, ettei Euroopan neuvosto näe lobbaussääntelyllä olevan suoraa kytköstä julkishallinnon itsensä avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen. Lobbaussääntelyn tulee kattaa ainakin kolmenlaiset toimijat. Ensinnäkin sen tulisi kattaa niin kutsutut konsultti-lobbarit, jotka lobbaavat kolmannen tahon eli asiakkaan puolesta. Toiseksi sen tulisi ulottua niin kutsuttuihin työntekijälobbareihin (in-house lobbyist), jotka edistävät poliittisessa päätöksenteossa työnantajansa intressejä. Viimeiseksi lobbaussääntelyn tulisi kattaa myös organisaatiot ja järjestöt, jotka edustavat ammatillisia tai muita sektorikohtaisia intressejä. Lobbauksen sääntelylläkin

⁶² Council of Europe (2014). Study on the feasibility of a Council of Europe legal instrument on the legal regulation of lobbying activities, saatavilla osoitteesta: <https://rm.coe.int/16807095fd>.

⁶³ Council of Europe (2017). Recommendation CM/Rec(2017)2 on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making, saatavilla osoitteesta: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680700a40.

⁶⁴ "lobbying" means promoting specific interests by communication with a public official as part of a structured and organised action aimed at influencing public decision making".

tulee olla kuitenkin rajat. Euroopan neuvoston mukaan sääntely ei saa missään tapauksissa estää sananvapauden ja niin kutsutun petitio-oikeuden toteutumista eikä vaalikampanjointia. Näiden perustuslaillisten rajojen ohella neuvosto korostaa sitä, että lobbausta koskevien sääntöjen tulee olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

Suosituksen kohdissa 7–13 mainitaan lobbarirekisteri. Euroopan neuvoston suositus edellyttää, että tällaisen rekisterin tulisi olla julkisen viranomaisen tai muun etukäteen määritellyn toimielimen ylläpitämä. Rekisteriin syötetyn tiedon tulisi olla perusteltua ja yksityiskohtaista (a declaratory character). Lobbareiden tulee olla vastuussa siitä, että rekisterin sisältämä tieto on oikeaa ja ajantasaista. Lobbarirekisterin tulisi olla helposti löydettävissä ja käytettävissä. Sen tulisi olla saatavilla sähköisessä muodossa ja sen käytön tulisi olla maksutonta. Rekisterin ylläpidossa tulee huomioida henkilötietojen suoja. Euroopan neuvosto ottaa kantaa myös siihen, minkälaista tietoa rekisterin tulisi sisältää. Minimivaatimukset ovat:

- a) nimi ja yhteystiedot,
- b) lobbauksen kohde ja
- c) asiakkaan tai työnantajan henkilöllisyys soveltuvin osin.

Myös muuta tietoa voidaan rekisteriin sisällyttää, jos se on mahdollista kansallisten sääntöjen mukaan ja jos tällainen tieto edistää läpinäkyvyyttä. Viimeiseksi Euroopan neuvosto toteaa, ettei lobbarirekisterille ole tarvetta niissä tapauksissa, jossa jäsenvaltio voi osoittaa, että lobbauksen läpinäkyvyys on varmistettavissa vaihtoehtoisin tavoin.⁶⁵

Suosituksessa asetetaan myös tiettyjä eettisiä menettelytapaperiaatteita, joiden mukaan lobbareiden tulisi käyttäytyä edunvalvontatoiminnassaan. Lobbareiden tulisi erityisesti huolehtia siitä, että heidän toimintansa vastaa avoimuuden, läpinäkyvyyden, rehellisyyden ja integriteetin periaatteita. Tämä edellyttää, että he toimivat rehellisesti ja avoimesti suhteessa julkisiin viranomaisiin, huolehtivat siitä, että rekisterissä oleva tieto on asianmukaista ja oikeata, välttävät eturistiriitojen syntymistä ja välttävät käyttämästä epäasiallisia painostuskeinoja lobbauttoiminnassaan.

Suosituksen mukaan lobbausta koskevan oikeussääntelyn tulee sisältää mahdollisuus sanktioihin. Niiden tulee olla tehokkaita, suhteellisia ja uskottavia. Viimeiseksi suosituksessa otetaan kantaa julkishallinnon omien toimien läpinäkyvyyteen ja asianmukaisuuteen. Suosituksessa jätetään liikkumavaraa kansalliselle lainsäätäjälle, mutta siinä mainitaan erityisesti niin kutsuttu cooling-off-aika, jolla viitataan karenssiaikaan, jonka täytyy kulua ennen kuin lobbari voi siirtyä julkiselle sektorille tai virkamies yksityiselle sektorille lobbariksi. Lisäksi suosituksessa mainitaan ohjeistus, joka koskee

- a) lahjoja ja vieraanvaraisuutta
- b) yhteydenpitoa
- c) rikkomuksista ilmoittamista
- d) eturistiriitojen julkistamista
- e) tiedon luottamuksellisuutta.

⁶⁵ "the case where a member State can demonstrate that alternative mechanisms guarantee public access to information on lobbying activities and ensure equivalent levels of accessibility and transparency, it may be considered that the requirement for a public register is satisfied".

Kohdassa 18 todetaan, että lobbaussääntelyn valvonta tulee uskoa erikseen määrätyille julkisille viranomaisille. Tämän valvonnan tulee kattaa erityisesti

- a) sääntelyn noudattaminen
- b) ohjeistuksen antaminen lobbareille ja viranomaisille
- c) tietoisuuden lisääminen lobbausta koskevista säännöistä niin lobbareiden, viranomaisten kuin suuren yleisön keskuudessa.

Lobbaussääntelyä tulee myös säännöllisin väliajoin arvioida.

3.3. Yhteenveto

Kuten yllä olevasta huomataan, OECD:n ja Euroopan neuvoston suositukset ovat päällekkäisiä, ja ne koskevat osittain samoja asioita. Siinä missä OECD:n suositukset ovat yleisluontoisempia, Euroopan neuvoston suositukset ovat yksityiskohtaisempia. Jotta suosituksia voisi käyttää arvioinnissa, olemme tiivistäneet yllä mainitut kansainväliset suositukset kuuteen pääkohtaan. Kuuteen pääperiaatteeeseen on pyritty valikoimaan ne linjaukset, jotka esiintyvät sekä OECD:n että Euroopan neuvoston suosituksissa. Näitä käytetään luvussa 7 arvioimaan tässä raportissa tarkasteltavien kansainvälisten mallien suhdetta kansainvälisiin suosituksiin.

1. Lobbaussääntelyssä tulee määritellä selkeästi, kuka on rekisteröintivelvollinen.
2. Lobbaussääntelyn tulee koskea sekä lainsäädäntö- että täytäntöönpanoelimiä.
3. Rekisteröinnin ja raporttien tulee sisältää hyödyllistä tietoa siitä, kuka yrittää vaikuttaa keneen, minkälaisissa asioissa ja minkälaisin resurssein.
4. Rekisteröinnit ja raportit tulee toimittaa sähköisesti, ja rekisterin ylläpitäjän on huolehdittava siitä, että tieto on helposti saatavilla sähköisessä muodossa.
5. Julkisiviranomaisen tulee huolehtia rekisterin ylläpidosta.
6. Viranomaisilla tulee olla riittävät toimivaltuudet ja resurssit huolehtia siitä, että sääntöjä noudatetaan.

4. MITEN SUOMESSA SÄÄNNELLÄÄN LOBBAUSTA?

Lobbausta koskevan sääntelyn ja erityisesti lobbarirekisterin tarpeellisuuden arviointi kirjattiin tavoitteeksi Suomen avoimen hallinnon II kansalliseen toimintasuunnitelmaan vuosille 2015–2017.⁶⁶ Taustaksi kansallisessa toimintasuunnitelmassa todetaan, että Suomi sijoittuu kansainvälisen avoimuutta edistävän kansalaisjärjestön Transparency Internationalin

⁶⁶ Tämä jakso perustuu artikkeliin Korkea-aho, E. (2016). "Villi Pohjola" – Miksi Suomessa ei säännellä lobbausta? Teoksessa Sund-Norgård, P., Norgård, M. – Jusslin, S. (toim.). Ett kvartssekel med Justus. Neljännensvårsatata Justuksen kanssa. Festskrift Justus 25 år / Juhlakirja Justus 25 vuotta. Forum Iuris, Publikationer från juridiska fakulteten vid Helsingfors universitet, 171–187.

teettämässä korruptioindeksissä kolmanneksi vähiten korruptoituneeksi valtioksi 175 arvioitun valtion joukossa. Suomea paremmin sijoittuivat ainoastaan Tanska ja Uusi-Seelanti.⁶⁷ Toisaalta Euroopan neuvoston korruptionvastainen toimielin GRECO (Group of States against Corruption) antoi keväällä 2018 Suomelle suosituksen pyöröovi-ilmiöön (revolving doors) liittyviin eturistiriitatilanteisiin puuttumisesta sekä varoitti sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteen ja palvelujen uudistukseen liittyvistä riskeistä.⁶⁸

Suomessa ei selvityksen kirjoittamishetkellä elokuussa 2018 ole lobbauksesta minkäänlaista lainsäädäntöä tai yleistä eettistä ohjeistusta. Sääntely perustuu yleiseen lainsäädännölliseen kehykseen, kuten rikoslain lahjontapykäliin, hallintolakiin ja liiketoimintaa koskeviin lakeihin. Tässä suhteessa Pohjoismailla vaikuttaa olevan yhteinen linja. Yhdessäkin Pohjoismaassa ei ole lobbausta koskevaa lainsäädäntöä tai muutakaan virallissääntelyä edunvalvontaan liittyvistä käytänteistä. Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa on käyty julkista keskustelua lobbarirekisterin tarpeesta, mutta esimerkiksi Tanskan parlamentti päätti muutama vuosi sitten olla perustamatta rekisteriä.⁶⁹ Suomessa kotimaiset vaikuttajaviestijöiden etujärjestöt ovat laatineet alakohtaisia eettisiä säännöstöjä. Esimerkiksi viestintäalan ammattilaisten etujärjestö ProCom ry perusti vuonna 2014 vaikuttajaviestintää tekeville jäsenilleen rekisterin, johon jäsenet voivat ilmoittaa henkilötietonsa ja sidonnaisuutensa vapaaehtoisesti. Rekisteri on avoimesti nähtävillä ProComin sivustolla ja sitä päivitetään vähintään kaksi kertaa vuodessa.⁷⁰ Yhdistyksen mukaan lobbarirekisteriin kuulumisen on kannanotto avoimuuden ja läpinäkyvyyden puolesta. Sen mukaan rekisteri on tärkeä väline sen hahmottamisessa, mitkä eri edut ja tavoitteet kenenkin toimintaa ajavat. Erityisen tärkeää ProComin mukaan on huomata, että rekisteri ”palvelee yhteiskunnallisen keskustelun läpinäkyvyyttä, lisää päätöksenteon kiinnostavuutta ja vahvistaa sen hyväksyttävyyttä”.⁷¹ ProComilla ei ole edunvalvonnan eettisiä sääntöjä.

ProCom vastustaa erillistä lobbauslainsäädäntöä sillä perusteella, että Suomi on pieni ja avoin yhteiskunta. Yhdistyksen laatimassa muistiossa korostetaan sitä, ettei Suomi ole kuin EU tai Yhdysvallat ja että parlamentaarinen demokratia turvaa päätöksenteon läpinäkyvyyden. Lisäksi yhdistyksen mukaan vaikuttajaviestintä ei tarvitse erillistä lainsäädäntöä, sillä alaa säädellään jo entuudestaan eettisillä ohjeistuksilla. Yhdistyksen perustelut julkista sääntelyä vastaan eivät saa tukea kansainvälisistä lähteistä. Myös esimerkiksi Iso-Britannia ja Kanada ovat parlamentaristisia maita, mutta käyttävät lobbarirekisteriä. Lisäksi parlamentaarinen demokratia ei itsessään takaa mitään vaalien välisenä aikana tapahtuvan vaikuttamisen läpinäkyvyydestä. Huomioon tulee ottaa myös se, että eettinen ohjeistus ei ole voimassa olevaa velvoittavaa oikeutta. Lakeja säädetään niitä tilanteita silmällä pitäen, jolloin asiat eivät mene hyvin vaan joku rikkoo yhteisiä pelisääntöjä. Transparency Internationalin toimittama raportti myös toteaa, että erityisesti pienissä ja keskisuurissa valtioissa lobbaus on kiinteässä yhteydessä muihin yhteiskunnassa toimiviin verkostoihin, ovat ne sitten sukuun, sosiaaliseen kanssakäymiseen tai yhteiskuntaluokkaan liittyviä suhteita, mikä perustelee erityisesti tällaisissa maissa lobbauksen julkista sääntelyä ja valvontaa. Näin ollen Suomen pienuus puoltaa nimenomaan julkista sääntelyä.⁷²

Toinen itsesääntelyyn pohjautuva ammatillinen toimija on Edunvalvontafoorumi, joka on viestintätoimistojen, yritysten ja järjestöjen vaikuttajaviestinnän ammattilaisten yhteenliittymä. Edunvalvontafoorumi on valmistellut eettiset ohjeet, joihin foorumissa mukana olevat tahot

⁶⁷ Valtiovarainministeriö (2015). Avoimen hallinnon toimintasuunnitelma 2015–2017, 13.

⁶⁸ GRECO (2018). Fifth Evaluation Round. Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies. Evaluation Report. Finland, saatavilla osoitteesta: <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680796d12>.

⁶⁹ Amfred, C.E. (2012). Folketinget nedlægger lobbyist-register. Berlingske (12.12.2012), saatavilla osoitteesta: <https://www.b.dk/politiko/folketinget-nedlaegger-lobbyist-register>. Ks. myös Niinimäki et al. (2017).

⁷⁰ Rekisteri on nähtävillä osoitteesta: <https://procom.fi/procom/lobbarirekisteri/selaa-rekisterin-tietoja/>.

⁷¹ ProCom (2014). Vaikuttajaviestinnän tila Suomessa ja kanta sääntelyyn, saatavilla osoitteesta: <https://procom.fi/wp-content/uploads/2014/01/Vaikuttajaviestinnän-tila-Suomessa-ja-kanta-saantelyyn-2014.pdf>.

⁷² Transparency International (2015). Lobbying in Europe. Hidden Influence, Privileged Access.

ovat sitoutuneet. Ohjeet löytyvät Edunvalvontafoorumin julkisilta Facebook-sivuilta. Sivuilta ei löydy tietoa siitä, ketkä näihin sääntöihin ovat sitoutuneet.⁷³ Edunvalvontafoorumilla ei ole myöskään omaa rekisteriä.

Valtion virkamieseettinen toimikunta päätyi raportissaan VM 3/2014 siihen, ettei lobbausrekisterille ole Suomessa yhtä suurta tarvetta kuin esimerkiksi Yhdysvalloissa tai monikansallisissa EU-toimielimissä.⁷⁴ Virkamieseettisen toimikunnan raportissa katsotaan, että julkisuusperiaate riittää takaamaan riittävän läpinäkyvyyden. On kuitenkin huomattava, että julkisuuslaki ei ulotu kansanedustajien toimintaan ja että päätöksenteon valmistelussa, vaiheessa jonka aikana merkittävä osa lobbaamisesta usein tapahtuu, käytettävä materiaali usein jää julkisuusperiaatteen ulkopuolelle. Julkisuuslain ulottuvuudesta kansanedustuslaitokseen ja sen toimintaan keskusteltiin viimeksi, kun eduskunta kieltäytyi luovuttamasta vierailijarekisterin sisältämiä tietoja niitä hakeneille tahoille. Hakija olisi halunnut vierailijalistojen avulla selvittää, keitä kansanedustajat tapaavat ja ketkä lobbaavat päätöksentekijöitä.⁷⁵ Julkisuuslaki näyttää rajoittavan myös viranomaisen mahdollisuuksia julkistaa verkkosivuillaan tieto tapaamisista lobbareiden kanssa ilman näiden lupaa.⁷⁶ Rekisterin tarpeellisuutta harkittaessa tulee ottaa huomioon myös säädösvalmistelun kuulemisohjeet. Niiden mukaan kuulemisen tavoitteena on, että keskeiset sidosryhmät ja kansalaiset osallistuvat valmisteluun tai että niiden näkemyksiä muuten riittävän laajasti ja yhdenvertaisesti kuullaan valmistelun aikana. Kuulemisella pyritään myös avoimeen ja rakentavaan vuorovaikutukseen valmistelijoiden, sidosryhmien ja kansalaisten välillä.⁷⁷ EU:ssa avoimuusrekisteriä on pidetty yhtenä tapana varmistaa, että päätöksentekijät kuulevat kaikkia sidosryhmätahoja tasavertaisesti ja avoimesti.

Raportin mukaan kuitenkin avoimuuden edistäminen on nähty rikosoikeudellista ja muuta tiukkaa (oikeus)sääntelyä kannattavampana ratkaisuna. Raportin mukaan ennen rekisterin perustamista tulisi ratkaista useita teknisiä kysymyksiä, joista erikseen mainitaan 1) rekisteröintivelvollisuuden laajuus, 2) rekisterin käyttötarkoitus, 3) rekisterin sisältämän tiedon laatu, ja 4) valvonta. Lisäksi raportissa todetaan, että ”rekisteröintiin liittyy monia hankalia teknisiä kysymyksiä ja sen ilmeisenä riskinä on näennäisvalvonnan luominen”.⁷⁸ Lakitekniisiä hankaluuksia tulisi kuitenkin puntaroida rekisteröinnistä saatavien etujen valossa. Rekisteröintiin liittyviä etuja on useita. Esimerkiksi alan itsensä perustama rekisteri palvelee sen perustajan mukaan ”yhteiskunnallisen keskustelun läpinäkyvyyttä, lisää päätöksenteon kiinnostavuutta ja vahvistaa sen hyväksyttävyyttä”.⁷⁹ Julkisella sääntelyllä saavutettaisiin vastaavia etuja, mutta rekisteri olisi julkisesti valvottu. Toimialan itsensä laatimat rekisterit ja eettiset ohjeet eivät ole välttämättä julkisia, jolloin niiden noudattamista on vaikea valvoa.

Lobbauksen sääntelyä on sivuttu myös vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimista koskevissa hankkeissa. Aloite on tullut Euroopan neuvoston korruptionvastaiselta toimielimeltä GRECO (Group of States against Corruption), joka on kehottanut jäseniään kriminalisoimaan vaikutusvallan väärinkäytön. Oikeusministeriö julkaisi asiaa koskevan muistion vuonna 2014 ja mietinnön vuonna 2015. Vuonna 2015 julkaistun mietinnön mukaan erityisesti siinä tapauksessa, että vaikutusvallan väärinkäyttö kriminalisoidaan, tulisi selvittää, tarvitsisiko lainsäädäntö tuekseen ”...edunvalvontaa koskevaa aineellista lainsäädäntöä. Tällaisen

⁷³ <https://www.facebook.com/edunvalvontafoorumi/>.

⁷⁴ Valtiovarainministeriö (2014).

⁷⁵ Ks. tarkemmin Korkea-aho, E. (2017). Tsaarinaikaista avoimuutta? Perustuslakiblogi, saatavilla osoitteesta: <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2017/09/22/emilia-korkea-aho-tsaarinaikaista-avoimuutta/>.

⁷⁶ Ks. Helsingin kaupunginhallitus, päätös 30/2018, Asia 9 §490, saatavilla osoitteesta: https://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunginhallitus/Suomi/Paatos/2018/Keha_2018-08-13_Khs_30_Pk/F563B012-B192-C698-93D1-65576E200001/Avoimuusperiaate_ja_tietosuoja_kaupungin_johdon_ta.pdf.

⁷⁷ Säädösvalmistelun kuulemisopas. Ohje kuulemiseen säädösvalmisteluprosessissa, saatavilla osoitteesta: <http://kuulemisopas.finlex.fi>.

⁷⁸ Valtiovarainministeriö (2014), 43.

⁷⁹ ProCom (2014).

lainsäädännön tulisi sisältää riittävän konkreettisia ja yksilöityjä määräyksiä edunvalvontatoiminnasta”.⁸⁰ Mietinnön mukaan yksi merkittävä kysymys koskee sitä, mikä on ja mistä ilmenee hyvän edunvalvontatavan sisältö. Joissain vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevissa puheenvuoroissa on oletettu, että edunvalvonnan ammattilaiset kykenevät mieltämään sen, mikä on hyväksyttävää ja mikä on epäasianmukaista vaikuttamista. Esimerkiksi salaileva toimiminen ja todistejälkien jättämisen välttely ilmentäisivät melkein aina hylättävää menettelyä. Mietinnön mukaan on kuitenkin epäselvää, voidaanko Suomessa puhua vakiintuneesta hyvästä edunvalvontatavasta.⁸¹ Hanke ei edennyt, eikä vaikutusvallan väärinkäyttö ole Suomessa rangaistava teko, vaikka tämäntyyppinen toiminta kuuluu osittain nykyisen rikoslain piiriin.⁸²

5. LOBBAUKSEN LAINSÄÄDÄNNÖLLINEN JA POLIITTINEN KONTEKSTI

OECD:n vuoden 2009 raportin lähtökohtana on se, että lobbaussääntöjen tulee mukautua ”paikalliseen hallinnolliseen ja yhteiskuntapoliittiseen kontekstiin sekä sääntelyjärjestelmään”.⁸³ Tämä on aiheellista jo sääntelyn tehokkuuden kannalta, koska sääntely, joka ei ota huomioon sitä poliittista kontekstia, missä lobbaus tapahtuu, päättyy helposti ratkaisemaan ongelmia, joita ei ole, ja voi toisaalta jättää huomiotta olennaisia lobbauksen tapoja.

Analysoimme järjestelmiä karkeasti kuuden tekijän mukaan, jotka voidaan jakaa kahteen eri ryhmään. Ensimmäisen ryhmän (lainsäädäntöjärjestelmä) tekijät ovat 1) hallintojärjestelmä, 2) puoluejärjestelmä ja 3) lainsäädäntöelinten määrä. Nämä tekijät määrittävät virallista perustuslaillista lainsäädäntöjärjestelmää ja siinä olevia lobbauksen kohteita. Toisen ryhmän (poliittinen järjestelmä) tekijät ovat 4) työmarkkinaosapuolien rooli poliittisessa päätöksenteossa, 5) virastojen rooli politiikan täytäntöönpanossa sekä 6) asiakirjajulkisuus. Nämä tekijät eivät näy välittömästi poliittisen järjestelmän perustuslaillisesta rakenteesta, mutta ne vaikuttavat päätöksenteon käytäntöihin. Palaamme näihin tekijöihin jokaisen tarkasteltavan järjestelmän osalta maaraorteissa.

5.1. Hallinnollinen ja yhteiskuntapoliittinen konteksti lobbauksen kannalta

Kolmiosaisen lainsäädäntöjärjestelmän rakenteen kuvauksen tarkoitus on antaa kuva lobbauksen väylistä ja kohteista ja selvittää sitä, milloin ja miksi järjestelmään kuuluvat merkittävät ja rakenteellisesti itsenäiset toimijat ovat tärkeitä lobbauskohdeita (lobbauspisteitä).⁸⁴ Lainsäädäntöjärjestelmillä on lukuisia piirteitä, jotka vaikuttavat niissä olevien lobbauskohdeiden määrään, mutta valitsemamme kolme tekijää on kuitenkin osoitettu tutkimuksellisesti tärkeiksi.⁸⁵ Lisäksi nämä kolme tekijää liittyvät selvitystyön kannalta olennaisiin kysymyksiin päätöksentekojärjestelmän rakenteesta ja läpäisevyydestä.

⁸⁰ Oikeusministeriö (2015). Lahjusrikoksia koskevien säännösten eräät muutostarpeet, saatavilla osoitteesta: http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1424344162095/Files/OMML_9_2015_Lahjusrikos_126_s.pdf, 81. Ks. myös Oikeusministeriö (2014). Vaikutusvallan väärinkäytöstä. Arviomuisto.

⁸¹ Oikeusministeriö (2015).

⁸² Oikeusministeriö (2014), 19.

⁸³ OECD (2009).

⁸⁴ Ks. Ehrlich (2011), 28.

⁸⁵ Ehrlich (2011).

1. Hallintojärjestelmässä on kyse lainsäädäntöjärjestelmän perustuslaillisista suurista linjoista, toimeenpanevan ja lakiasäättävän vallan käyttäjien suhteesta toisiinsa. Demokratiassa lait täytyy tyypillisesti hyväksyttävä edustuslaitoksella, parlamentilla, joka äänestää lakiehdotuksista. Toimeenpaneva hallitus taas päättää lakien täytäntöönpanosta ja yleensä nimittää täytäntöönpanevan virkakoneiston ja se myös usein valmistelee lakiehdotuksia parlamentin äänestettäväksi. Parlamentaristisissa järjestelmissä, missä edustuslaitos valitsee hallituksen johtajan ja vastaa hallituksen muodostamisesta,⁸⁶ tyypillisesti edustuslaitoksen omista jäsenistä, nämä kaksi valtaa sekoittuvat. Mikäli hallitusta johtaa erillinen valtionpäämies, presidentti, ovat toimeenpano- ja lainsäädäntövallan käyttäjät selvästi erillisiä lobbauskohhteita.
2. Puoluejärjestelmässä on kyse siitä, kuinka moni puolue todella kilpailee hallitusvastuusta tai kykenee hallituksen ulkopuolelta vaikuttamaan hallituspuolueiden linjaan.⁸⁷ Samalla kyse on myös puolueiden merkityksestä. Mitä järjestäytyneempiä puolueet ovat, sitä enemmän puolue merkitsee ja sitä vähemmän yksittäisellä rivikansanedustajalla on itseänsä valtaa.⁸⁸ Puolueet korostuvat parlamentarismissa, missä hallitus ja sen muodostava(t) puolue(et) ”sulautuvat” samaksi lobattavaksi kohteeksi.⁸⁹ Mikäli parlamentaarisen enemmistön kykenee saavuttamaan yksi, yhtenäisesti toimiva puolue, on hallitus käytännössä vastuussa tälle puolueelle.⁹⁰ Tällöin valtapuolueen sisäinen puoluekuri, sen edustajien luottamus pääministeriin, on hallituksen toimintakyvyn kannalta äärimmäisen kriittinen,⁹¹ mikä antaa puoluejohdolle ja puolueen parlamentaariselle ryhmälle merkitystä lobbauskohhteina. Samalla oppositiopuolueen vaikutus lainsäädäntöön, ja siten merkitys lobbauskohhteena, jää erittäin heikoksi.
3. Lainsäädäntöelinten määrä viittaa 1) parlamentin huoneiden määrään ja 2) federalismiin. Kaksihuoneisessa parlamentissa ala- ja ylähuone jakavat lainsäädäntövallan keskenään ja ovat itsenäisiä lobbauskohhteita. Federalismia taas määrittää se, että lainsäädäntövalta on jaettu kahdelle eri tasolle: liittovaltiolle ja jäsenvaltioille.⁹² Kumminkin ovat itsenäisiä lobbauskohhteita. Lisäksi voidaan erikseen tarkastella, millaista valtaa käyttää paikallishallinto, jolla on tosin harvoin lakiasäättävää valtaa mutta joka usein käyttää merkittävän osan valtion budjetista.

Poliittisen järjestelmän muiden piirteiden kuvauksen tarkoitus on taas kertoa varsinaisen lainsäädäntöjärjestelmän ulkopuolisista merkittävistä vaikuttajista tai lobbauskohhteista sekä muun kuin lobbausta sääntelevän avoimuuslainsäädännön tasosta. Näistä kohtaan 5 on viimeaikaisessa kirjallisuudessa kiinnitetty erityistä huomiota, kun taas kohdat 4 ja 6 nousivat esiin raportin tekoaikana keskusteluissa ohjausryhmän kanssa.⁹³

4. Raportin tekoaikana nousi usein esiin huomio, että työmarkkinajärjestöillä on joissakin järjestelmissä tärkeä rooli osana hallintoa ja ne kuuluvat selvästi vallan sisäpiiriin. Tällöin niillä voi olla rakenteellisesti poikkeuksellinen rooli lobbareina. Koska tämä vaihtelee järjestelmästä toiseen, se on muuttuja, joka kannattaa ottaa tarkastelussa huomioon.

⁸⁶ Aula, M.K. (2007). Eduskunta Suomen poliittisessa järjestelmässä. Teoksessa Saukkonen, P. (toim.). Suomen poliittinen järjestelmä (verkkokirja), luku 3.2.

⁸⁷ Sartori, G. (1997). *Comparative Constitutional Engineering*. 2. painos. London: Palgrave MacMillan, 33. Jotkut laskevat puoluemäärää ääniosuuksista vaaleissa tai edustajistossa. Ks. esim. Taagepera, R. (2007). *Predicting Party Sizes*. Oxford & New York: Oxford University Press, luku 4. Olemme kuitenkin samaa mieltä Sartorin kanssa siitä, etteivät ääniosuudet ole ratkaisevia, jos ne eivät näy osallistumisessa hallintaan, samoin kuin siitä, että poikkeuksetta mielivaltaisten laskennallisten kaavojen tarkkuus on vain näennäistä ja usein irrelevanttia verrattuna sen tarkasteluun, kuinka moni puolue todella voi vaikuttaa hallituksen politiikkaan.

⁸⁸ Michelsin ”Iron law of Oligarchy”, ks. esim. Sartori, G. (1987). *The Theory of Democracy Revisited, Part One: The Contemporary Debate*. Chatham: Chatham House Publishers, 149.

⁸⁹ Saukkonen, P. (2007). Suomen poliittinen järjestelmä (verkkokirja), luku 3.5.

⁹⁰ Esim. Duverger, M. (1988). *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Paris: PUF, 179.

⁹¹ Ks. Jones, G. (2016). *The Power of the Prime Minister*. London: The Constitution Society, 12.

⁹² Tusseau, G. (2014). *Theoretical Deflation: The EU Order of Competences and Power-conferring Norms Theory*. Teoksessa Azoulay, L. (toim.). *The Question of Competence in the European Union*. Oxford University Press: Oxford, 39–62, 41.

⁹³ Viittaamme relevanttiin kirjallisuuteen maakohtaisissa tarkasteluissa.

5. Lobbaututkimuksessa on viime aikoina entistä enemmän kiinnitetty huomiota virastoihin kohdistuvaan lobbaukseen. Virastot voivat vielä täytöntöönpanovaiheessa vaikuttaa paljon siihen, miten lakia todella toteutetaan. Lisäksi monella virastolla on omaa sääntelyvaltaa ja ne voivat olla suhteellisen itsenäisiä. Virastojen asema järjestelmässä voi siksi olla hyödyllinen tietää, koska se voi kertoa siitä, kuinka merkittävä lobbauksen kohde virastot ovat.
6. Asiakirjajulkisuuslainsäädännöllä saatetaan joskus toteuttaa samoja funktioita kuin lobbaukserekisterillä. Siksi sen tarkastelu on hyödyllistä.

Yhdessä nämä tekijät luovat hallinnollisen ja yhteiskuntapoliittisen taustan, mitä vasten omak-suttuja ratkaisuja ja sääntelyn toimivuutta voidaan paremmin ymmärtää. Poliittisen järjestel-män kuvaus onkin tyypillisesti osa lobbaukskirjallisuutta.⁹⁴ On kuitenkin syytä huomauttaa eräästä rajoitteesta. Vaikka tutkimus (mm. Ehrlich) on keskustellut siitä, kuinka esimerkiksi puoluejärjestelmä vaikuttaa lobbaukseen, tämä keskustelu on yleisellä tasolla eikä maakoh-taisia tarkasteluja ole tehty. Lisäksi tutkimuksessa ei ole systemaattisesti ja kattavasti tarkas-teltu sitä, kuinka yhteiskuntapoliittinen ja hallinnollinen järjestelmä vaikuttaa lobbauksen *sään-telyyn*. Tutkimusta järjestelmien suhteesta lobbauksensääntelyyn, kuten siitä, kuinka laaja asia-kirjajulkisuus vaikuttaa sääntelyyn, ei siis ole. Vaikka järjestelmän piirteet siis voisivatkin mah-dollisesti vaikuttaa siihen, millaista sääntely on tai sen pitäisi olla, tästä ei näin ollen ole mah-dollista nykytiedoilla tehdä yksiselitteisiä johtopäätöksiä.

5.2. Lainsäädännöllinen konteksti

Hallintojärjestelmät jaetaan parlamentarismen ja presidentialismin muunnelmiin. Presiden-tialismista on kyse, kun 1) valitaan erillisellä, suoralla tai suorankaltaisella kansanäänestyk-sellä valtionpäämies, presidentti; 2) presidentti nimittää hallituksen, joka kokonaisuudessaan on vastuussa presidentille siten, että ministerin erotessa uuden ministerin nimittää presidentti; ja 3) presidentti johtaa hallitusta.⁹⁵ Jos presidentti nimittää hallituksen, mutta se on vastuussa parlamentille, kyse on puolipresidentillisestä demokratiasta, missä presidentti ei johda halli-tusta itse vaan valitsee sitä johtamaan pääministerin, jonka kanssa jakaa valtansa.⁹⁶ Parla-mentaristinen periaate taas on, että kaikki hallitusvalta on sidottu parlamenttiin. Klassisessa parlamentarismissa hallituksen muodostaa parlamentti, tai tarkemmin jokin riittävän kannatuksen parlamenttivaaleissa saanut koalitio, jolloin toimeenpanevan hallituksen johtajaa ei va-lita erillisellä vaalilla vaan parlamenttivaalien tuloksena parlamenttiryhmien toimesta.⁹⁷ ”Puoli-parlamentaristiseksi” on kutsuttu järjestelmää, jossa parlamentti ja pääministeri valitaan mo-lemmat kansanäänestyksessä samalla vaalipullalla mutta toisistaan erotetuilla äänillä. Tällöin pääministerin valinta ei ole sidottu parlamenttiin, mutta valinnat ovat samanaikaisia.⁹⁸

Äänestettäessä presidentti luodaan sellainen itsenäinen ja merkittävä lobbauksen kohde, jota par-lamentarismissa ei ole. Presidentille myönnetty valtaoikeudet rajoittavat parlamentin valtaa ja siten kansanedustajien arvoa lobbauksen kohteina parlamentissa.⁹⁹ Toisaalta presidentillisessä järjestelmässä hallitus ja parlamentti ovat konkreettisesti eri toimijoita ja parlamentti on itse-näinen suhteessa hallitukseen. Tällöin on mahdollista, ettei presidentillä ole puolellaan tai

⁹⁴ Esim. teoksessa Bitonti, A. – Harris, P. (toim.). (2017). *Lobbying in Europe: Public Affairs and the Lobbying in 28 EU Countries*. London: Palgrave Mac-Millan.

⁹⁵ Sartori (1997), 83–94.

⁹⁶ Sartori (1997), 132.

⁹⁷ Ks. esim. Schüttemeyer, S.S. (2001). *Parliamentary Parties in the German Bundestag*. 24 *German Issues*, 5–6; Sartori (1997), 101; Page (2006), 208–209.

⁹⁸ Duverger, M. (1996). *Les monarchies républicaines*. 78 *Pouvoirs*, 107–120. Myöhemmin Ganghof ja muut ovat käyttäneet tätä termiä parlamentaris-mista, missä on kaksi yhtä vahvaa edustajainhuonetta, joista pääministeri on vastuussa vain toiselle. Ks. Ganghof, S., Eppner, S. – Pörschke, A. (2018). *Australian bicameralism as semi-parliamentarism: patterns of majority formation in 29 democracies*. 53(2) *Australian Journal of Political Science*, 211–233.

⁹⁹ Ehrlich (2011), 47.

kontrollissaan parlamentin enemmistöä, jolloin edustajat voivat muodostaa hallitukselle vastavoiman, jolla on merkittävää vaikutusta siihen, minkälaisia lakeja säädetään.¹⁰⁰ Silloin myös parlamentti on presidentin ohella tärkeä itsenäinen lobbauskohde.

Parlamentarismissa kansanedustuslaitoksen valta seuraa sen suhteesta hallitukseen, jonka yleisesti arvioidaan olevan parlamentarismissa vahvin instituutio.¹⁰¹ "Kansanedustuslaitokset on niiden tosiasiallisen poliittisen vallan perusteella usein ryhmitelty a) aktiivisesti politiikkaa tekeviin, b) politiikkaan vaikuttaviin ja c) hallitukselle alisteisiin", ja parlamentarismille ominaista on, että kansanedustuslaitos on usein alisteinen hallitukselle, joka "kaikissa parlamentaarissa demokratioissa... on valtakunnallisen politiikan aloitekeskus".¹⁰² Tällöin parlamentin merkitys itsenäisenä lobbauskohdeena on vähäinen. Hallituksen ja parlamentin välinen suhde riippuu kuitenkin myös puoluejärjestelmästä, joka vaikuttaa siihen, miten vahvoja ja yhtenäisiä enemmistökoalitioita saadaan aikaiseksi.

Puoluejärjestelmiä voidaan puolueiden lukumäärän perusteella erotella monipuoluejärjestelmiin, kaksipuoluejärjestelmiin sekä yksipuoluejärjestelmiin. Ideologisten erojen perusteella ne voidaan jakaa keskihakuisiin ja polarisoituneisiin järjestelmiin. Keskihakuisessa järjestelmässä äänestäjien ideologiset erot eivät ole suuria ja puolueet kilpailevat keskipertoäänestäjistä. Tällöin muodostuu joko kaksipuoluejärjestelmä tai monipuoluejärjestelmä, jossa on käytännössä kaksi pysyvää koalitiota, jotka kamppailevat hallitusvallasta. Polarisoituneesta järjestelmästä puhutaan, kun puolueet edustavat ideologisesti toisistaan ratkaisevasti eroavia ryhmiä. Silloin puolueita vetäviä "napoja" on useampia kuin yksi, eivätkä puolueet tavoittele poliittista keskustaa edustavia äänestäjiä vaan enemmänkin laidoille tai laidan ja keskustan välimaastoon sijoittuvia äänestäjiä. Tällöin muodostuu tyypillisesti polarisoitunut monipuoluejärjestelmä, jossa voi olla lukuisia toisistaan ideologisesti eroavia puolueita, jotka eivät muodosta pysyviä koalitioita.¹⁰³

Mitä enemmän on merkittäviä puolueita, sitä pienempi on todennäköisyys, että voitaisiin muodostaa yhden puolueen enemmistöhallitus. Kun suurin osa edustajista ei kuulu hallituspuolueeseen, hallituksen muodostaminen vaatii kompromisseja usean puolueen välillä eikä pääministeri ole välttämättä suurimman puolueen johtaja tai edes sen jäsen. Monipuoluejärjestelmä voi siten lisätä sekä hallituskoalition pienpuolueiden että oppositiopuolueiden vaikutusmahdollisuutta ja siten merkitystä lobbauskohdeina.

Kaksipuoluejärjestelmässä taas parlamenttivaalit voittava puolue sekä käyttää yksin valtaa parlamentissa että muodostaa yksin hallituksen. Tällöin valtion tosiasiallinen johtaja valitaan käytännössä suoraan parlamenttivaalissa, ja hän johtaa sekä parlamentin enemmistöä että toimeenpanevaa hallitusta. Jos hallituksen ministerit valitaan parlamentin jäsenistä, kyse on myös konkreettisesti samoista toimijoista. Vaikka hallitus on riippuvainen parlamentista, näistä kahdesta parlamentti ei tässä tapauksessa enää lakiesityksen valmistuttua käytä merkittävää itsenäistä valtaa, koska sen oppositioon jääneellä osalla ei ole todellista valtaa vaikuttaa lakiesitykseen – ellei sitten päätös vaadi sellaista määräenemmistöä, jonka saavuttaminen edellyttää myös vähemmistöpuolueen ääniä. Hallitus voi yleensä varmistaa parlamentin enemmistön tuen lakialoitteilleen jo ennen niiden viemistä parlamenttiin.¹⁰⁴ Tämä tarkoittaa sitä, että merkittävä lobbaus tapahtuu valmisteluvaiheessa. Kaksipuoluejärjestelmä vahvistaa

¹⁰⁰ Dann, P. (2003). European Parliament and Executive Federalism: Approaching a Parliament in a Semi-Parliamentary Democracy. 9(5) European Law Journal, 549–574, 555–556.

¹⁰¹ Ruostetsaari, I. (2015). Eduskunnan valta ja asema eliittien ja kansalaisten silmin. Teoksessa Raunio, T. – Wiberg, M. (toim.). Eduskunta: Kansanvaltaa puolueiden ja hallituksen ehdoilla. Helsinki: Gaudeamus, 97, 106–108.

¹⁰² Wiberg, M. (2015). Puolueyhymät eduskunnassa. Teoksessa Raunio, T. – Wiberg, M. (toim.). Eduskunta: Kansanvaltaa puolueiden ja hallituksen ehdoilla. Helsinki: Gaudeamus, 169.

¹⁰³ Evans, J. (2002). In Defence of Sartori. Party Politics 8(2), 155–174. Harvinaisemmasta kaksipuoluejärjestelmän polarisoitumisesta syntyy bipolaarinen järjestelmä, missä kaksi puoluetta eivät kilpaile niiden väliin jäävistä keskipertoäänestäjistä vaan puolueen sisäisistä mediaaniäänestäjistä tai jopa äärlaidan edustajista. Ks. Andris, C., Lee, D., Hamilton, M. J., Martino, M., Gunning, C. E. – Selden, J. A. (2015). The Rise of Partisanship and Super-Cooperators in the U.S. House of Representatives. PLOS ONE 21.4.2015, saatavilla osoitteesta: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0123507>.

¹⁰⁴ Siten "vahvat ja toimintakykyiset hallitukset johtavat lähtökohtaisesti parlamenttien aseman heikkenemiseen". Ks. Ruostetsaari (2015), 91.

myös puoluekuria: koska ainoa vaihtoehto on antaa kilpailijan käyttää valtaa, puolue käytännön pakosta sitoutuu tottelemaan johtajaansa,¹⁰⁵ mikä voi tarkoittaa myös sitä, ettei puolueen rivi jäseniin, ja siten parlamenttiin, kohdistuva lobbaus ole käytännössä yhtä merkittävää kuin monipuoluejärjestelmässä.

Lainsäädäntöelinten määrä. Kaksihuoneisessa parlamentissa ala- ja ylähuone jakavat lain-säädäntövallan keskenään. Lainsäädäntövallan käyttäminen voi edellyttää molempien hyväk-syntää, jolloin molempien lobbaaminen voi olla merkittävää. Koska ne valitaan usein eri ta-voin, sekään ei takaisi niiden äänestävän samalla tavalla, että ne ovat saman puolueen hal-lussa. Federalismia taas määrittää se, että lainsäädäntövalta on jaettu kahdelle eri tasolle: liittovaltiolle ja jäsenvaltioille.¹⁰⁶ Lisäksi federalistisille järjestelmille on tyypillistä vallanjako usean instituution kesken liittovaltiotasolla. Esimerkiksi Yhdysvalloissa senaatti, edustajain-huone ja presidentti ovat toisistaan riippumattomia liittovaltioelimiä – ne eivät valitse toinen toistaan vaikkakin ne voivat osin olla toisilleen vastuussa – mutta ne jakavat keskenään lain-säädäntövaltaa. Jokainen tällainen erillinen elin voi olla merkittävä lobbauskohde.¹⁰⁷

Myös muissa valtioissa on eritasoisia paikallishallintoja, maakunta- ja kuntatasolla. Vaikka ne eivät yleensä osallistu valtiotason hallintoon tai lainsäädäntöön, ne tekevät merkittäviä toi-meenpanopäätöksiä, varsinkin hankinnoissa, virkanimityksissä ja kaavoituksessa. Suuren ra-hankäytön ja vähäisen poliittisen huomion takia on joskus arvioitu, että ne ovat kaikista kor-ruptiolle alttein hallinnon alue, ja joissakin maissa, kuten Irlannissa ja osin Itävallassa, lob-baussäätely ulottuu myös paikallishallintoon.

5.3. Poliittinen konteksti

Työmarkkinajärjestöt. Etenkin korporatistisissa yhteiskunnissa valtioelimet luovuttavat val-taa kansalaisten intressejä yhteen kokoaville yhteyselimille. Varsinkin työmarkkinajärjestöt saattavat neuvotella tärkeitä talouspoliittisia ratkaisuja keskenään, jolloin hallitus ei välttä-mättä itse tee päätöksiä niistä.¹⁰⁸ Tällöin ensinnäkin osa päätösvallasta siirtyy tosiasiallisesti poliittisen päätöksenteon ulkopuolelle. Toiseksi, työmarkkinajärjestöt muodostuvat merkittä-viksi vaikuttajiksi, joilla voi olla läheinen suhde poliittisiin puolueisiin. Työmarkkinajärjestöillä voi olla suuri vaikutus lainsäädäntöprosessiin alusta lähtien, ja poliitikot saattavat tavata nii-den edustajia rutiininomaisesti. Tämä voi olla tarpeen huomioida lobbaussäätelyssä. Esi-merkiksi kaikki lobbarirekisterit eivät välttämättä lainkaan koske tällaista vaikuttamista, vaikka sen osuus lobbauksesta on merkittävä. Toisaalta lobbaussäätelyn tulisi sopia paikalliseen hallintokulttuuriin,¹⁰⁹ eikä siten estää tällaista vaikuttamista. Maassa, missä työmarkkinajär-jestöt eivät ole järjestäytyneet neuvottelemaan ja sopimaan asioista keskitetysti, tyypillisesti yksittäisen alan työnantajat kykenevät silti järjestäytymään lobatakseen yhteisten etujensa puolesta.

Virastot. Käsiteltäessä lobbauskohteita huomio kiinnittyy yleensä lakiasäättäviin tahoihin, kun taas lakia täytäntöönpaneavat virastot jäävät usein vähemmälle huomiolle. Ne kuitenkin oh-jeistavat ja valvovat lain täytäntöönpanoa, ja niillä voi olla suuri merkitys lain toteutumiselle. Virastot ovatkin aktiivisen lobbaamisen kohteena monessa hallinnossa, esimerkiksi Yhdys-valloissa ja EU:ssa. Järjestelmien kannalta olennaista on tietää, minkälaiset toimivaltuudet virastoilla on ja kuinka suurta valtaa hallitus käyttää suhteessa virastoihin. Vaihtaako uusi

¹⁰⁵ Sartori (1997), 104–105.

¹⁰⁶ Tusseau (2014), 41. Federaatiossa liitto- ja jäsenvaltion tasojen hallinto on yhteen kietoutunutta, konfederaliassa taas toisistaan erillistä, mutta mo-lemmissa on useampi suhteellisen itsenäinen valtiohallinnon elin, joka osallistuu samoista asioista päättämiseen. Ks. Dann (2003), 552; Beaud, O. (2013). *Théorie de la Fédération*, 2. korjattu laitos. PUF: Paris, 138–143.

¹⁰⁷ Smith, M.J. (1993). *Pressure, Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States*. Harvester Wheatsheaf: Hemp-stead, 67.

¹⁰⁸ Ks. esim. Dunsire, A. (1996). *Tipping the Balance: Autopoiesis and Governance*. 28 *Administration and Society*, 299–334, 320.

¹⁰⁹ OECD (2010), 2. periaate.

hallitus niin halutessaan virastojen johdon, vai ovatko ne suhteellisen pysyviä hallituksen vaihtumisista huolimatta? Entä kuka päättää virastojen rahoituksesta? Jos sääntelyn kohteena olevat tahot rahoittavat viraston toimintaa (esimerkiksi lupamenettelyyn liittyvillä hallinnollisilla maksuilla), on olemassa riski, että sääntelyn kohteet pystyvät vaikuttamaan viraston päätöksentekoon. Kiinnostava kysymys liittyy myös sääntelyn kattavuuteen. Koskeeko lobbaussääntely myös virastoja vai osuuko sääntelyn kärki lainsäädäntövaltaa käyttäviin tahoihin? Jos lobbaussääntely ohittaa virastot ja jos virastoilla on oikeudellisesti merkittäviä toimivaltuuksia, virastoista voi muodostua eräänlainen takaovi, jonka kautta päätöksentekoon voi vaikuttaa ilman, että se on julkisesti tiedossa olevaa toimintaa.

Asiakirjajulkisuus. Lobbaussääntelyn yksi keskeinen funktio on lisätä avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Tässä suhteessa sääntelyn tarpeeseen vaikuttaa se, minkälainen asiakirjajulkisuus kyseisessä järjestelmässä on. Mikäli tietoa lainsäädäntöön vaikuttamisesta julkaistaan jo hallituksen toimesta, se voi vähentää tarvetta saman tiedon kirjaamiselle lobbarirekisteriin. Kuitenkin asiakirjoja voidaan julkaista monella tapaa ja monesta syystä. Vaikka asiakirjajulkisuudella ja lobbarirekisterillä on yhteisiä tarkoituksia, niillä on myös osin omat erityiset tavoitteensa, joita toinen ei voi kompensoida. Lisäksi on huomattava, ettei informaation määrä korvaa laatua. Hallitus voi julkaista vaikeasti käsiteltävinä dokumentteina valtavan määrän informaatiota standardoimattomassa muodossa hukuttaakseen tarkkailijat siihen.¹¹⁰ Asiakirjajulkisuuden merkitystä lobbaussääntelylle onkin arvioitava laadullisesti toteutuvan käytännön mukaan pitäen mielessä niiden kummankin omat erityiset tavoitteet.

Kun seuraavaksi esittelemme kansainvälisiä lobbarirekisterimalleja, voidaan näiden kuuden tekijän avulla erottaa jokaisen poliittisen järjestelmän kohdalla merkittävimmät, suuret lobbausreitit ja nähdä, onko lobbarirekisterin tavoitteita jo toteutettu muulla lainsäädännöllä. Tässä raportissa ei kuitenkaan ole tilaa käsitellä varsinaista päätöksentekoprosessia tai sitä, missä vaiheessa tai miten lainsäädäntö- tai täytäntöönpanoprosessiin voi vaikuttaa selvityksen kattamissa poliittisissa järjestelmissä. Kuten sanottua, nykytiedolla emme voi myöskään päätellä lobbaussääntelyä poliittisesta ympäristöstä. Poliittisen järjestelmän kuvaus antaa lobbaussääntelylle vain kontekstin ja siten helpottaa sen ymmärtämistä.

6. KANSAINVÄLISET MALLIT

Tässä luvussa esitellään kansainväliset mallit. Jokaisen maakohtaisen jakson alussa esitetään tiivistetysti maan lainsäädännöllinen ja poliittinen konteksti edellä esitetyn kuuden tekijän avulla. Tiivistelmää seuraa yksityiskohtaisempi selvitys tarkasteltavana olevan maan lobbarirekisteristä. Selvityksessä käydään läpi seuraavat seikat:

- a) johdanto
- b) rekisterin yleiskuvaus
- c) lobbauksen ja lobbarin määritelmät
- d) rekisteriin sisällytetty tieto

¹¹⁰ Bertok, J. (2018). Trust & Public Policy, "Kun henki on vahva, niin vähäkin työ riittää maailman luomiseen" - Luottamus yhteiskunnan voimavarana - seminaari 16.5.2018; Goodrich, S. (2018). Transparency International UK, haastattelu 25.6.2018 puhelimitse.

- e) hyvä edunvalvontatapa
- f) täytäntöönpano
- g) sanktiot
- h) arviointi.

EU:n osalta ennen arviointia käsitellään vielä komission syksyllä 2016 julkaisema ehdotus pakolliseksi lobbarirekisteriksi.

Jokaisen maakohtaisen jakson lopussa on tekstilaatikkona tiivistelmä käytössä olevasta lainsäädännöstä: yleiskuva lainsäädännöstä, edunvalvontatapa, lobbarirekisteri, sitovuus, lobbauksen määritelmä, rekisterin kattavuus, pääsy parlamentin tiloihin ja muut kannustimet, vastaava viranomainen, sanktiot ja täytäntöönpano, karenssiaika ja tapaamispäiväkirjat.

Maakohtaiset selvitykset vaihtelevat hieman pituudeltaan. Tämä johtuu siitä, että osa järjestelmistä on hyvin monimutkaisia (Yhdysvallat) kun taas toisissa maissa (Itävalta) lainsäädäntö on niukkaa. Myös tutkimuskirjallisuuden määrä vaihtelee maittain, mikä näkyy maakatsausten pituuksissa. Menetelmänä käytetään pääsääntöisesti asiakirja- ja kirjallisuusanalyysiä. Asiakirja-analyysissä lähteinä käytetään maiden julkisviranomaisten sekä avoimuutta edistävien kansalaisjärjestöjen julkaisemia lainsäädäntö- ja politiikka-asiakirjoja. Niiden avulla pyritään selvittämään, miksi sääntelyä ylipäätänsä annettiin ja minkälaisiin ratkaisuihin päädyttiin ja miksi. Tutkimuskirjallisuuden avulla pyritään taas arvioimaan sitä, kuinka valitut mallit ovat toimineet. Tällaisessa arvioinnissa käytetään myös rekisterien ylläpidosta ja valvonnasta vastaavien viranomaisten itsensä tuottamia arviointiraportteja. Lisäksi hankkeen tutkijat ovat pyrkineet taustoittavin haastatteluin ja sähköpostiyhteydenpidon avulla saamaan tietoa kohdemaiden toimijoilta siitä, miten rekisteröintivelvollisuus on käytännössä toiminut.

6.1. Euroopan unioni

Hallintojärjestelmä. EU:lla on toimeenpanevan federalismin järjestelmä, missä hallinto edellyttää jäsenvaltioiden ja EU:n omien toimielinten välistä yhteistyötä.¹¹¹ Tähän on keskeisesti kaksi instituutiota: a) Eurooppa-neuvosto, joka koostuu jäsenvaltioiden päämiehistä, sekä ministerineuvosto, joka kokoaa yhteen jäsenvaltioiden ministereitä; b) Euroopan komissio, joka on varsinaisesti unionin toimeenpaneva elin ja jonka jäsenet nimitetään jäsenvaltioiden asettamista ehdokkaista siten, että kaikki jäsenvaltiot ovat edustettuina. Komissio on vastuussa Euroopan parlamentille, mutta parlamentti ei nimitä komissaareja eikä komissaari voi samanaikaisesti hoitaa toista poliittista tehtävää. Niin neuvoston, komission kuin parlamentinkin toimintaan liittyy pysyviä virkamiehiä.

Puoluejärjestelmä. EU:ssa ei ole varsinaisia yleiseurooppalaisia puolueita, vaan kussakin maassa on omat puolueensa, jotka eivät yleensä kampanjoi yhdessä mutta muodostavat liittoa parlamentissa. Parlamenttivaaleissa on käytössä suhteellinen vaalitapa ja vaalipiireinä ovat jäsenvaltiot. Tuloksena parlamentissa on monipuoluejärjestelmä, jossa lukuisat puolueiden liitot kokoavat yhteen vielä useampia paikallisia puolueita. Puoluerakenne on löyhä, eikä parlamentti tyypillisesti muodosta vahvoja, yhtenäisiä enemmistöjä. EU:ssa ei ole varsinaisia valtapuolueita.

¹¹¹ Dann (2003), 552–555.

Lainsäädännöllisten elinten määrä. EU:lla on kolme lainsäädäntöön osallistuvaa elintä: neuvosto, komissio ja parlamentti. Komissiolle kuuluu aloitevalta, kun taas lainsäädännöllistä valtaa käyttävät parlamentti ja neuvosto yhdessä. Lakiehdotus voi perustua myös muun kuin komission ehdotukseen, mutta komission aloitevalta antaa sille päävastuun lakiehdotuksen laadinnasta, minkä merkitys on kasvanut panostettaessa entistä enemmän hyvään lainvalmisteluun. Lisäksi merkittävät täytäntöönpanosäädökset tai delegoidut säädökset kuuluvat komissiolle.¹¹² Vaikutusvaltaisia poliittisia ratkaisuja taas on enenevässä määrin tehnyt neuvosto.¹¹³ On vaikea arvioida, mikä näistä on lobatuin toimielin, mutta eräiden arvioiden mukaan komissiota lobbaavat pääasiassa teollisuuden intressitahot kun taas kansalaisjärjestöjen edustajat ovat pääsääntöisesti yhteydessä parlamenttiin.¹¹⁴ Lisäksi direktiivit tulee implementoida jäsenvaltioiden lainsäädäntöön. Näin jäsenvaltioiden lakiasäättävät elimet ovat myös tärkeässä roolissa,¹¹⁵ ja lobbaus voi tapahtua myös niiden kautta.¹¹⁶

Työmarkkinajärjestöjen rooli. Unioni harjoittaa osallistavaa demokratiaa,¹¹⁷ jossa päätöksentekijät pyrkivät aktiivisesti kuulemaan eri edunvalvojajärjestöjä lainsäädännön valmistelussa.¹¹⁸ Tämä koskee myös työmarkkinajärjestöjä. Niitä koskee myös työmarkkinajärjestöjen vuoropuhelu (sosiaalinen dialogi), jonka avulla työnantajien ja työntekijöiden edustajat voivat osallistua aktiivisesti unionin sosiaalipolitiikan valmisteluun. Institutionalisoitu vuoropuhelu on tärkeä osa Euroopan sosiaalista mallia, joka Amsterdamin sopimuksen myötä sai täyden tunnustuksen perussopimuksissa. Sopimuksen Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) 154 artiklan mukaan komission on kuultava työmarkkinaosapuolia unionin tasolla ennen sosiaalipoliittisten toimien toteuttamista. Työmarkkinaosapuolet voivat ilmaista haluavansa neuvotella keskenään tehdäkseen sopimuksen kuulemisen kohteena olevasta aiheesta ja keskeyttää näin komission aloitteen käsittelyn.

Virastot. Virastot ovat EU:n toimielimistä erillisiä julkisia viranomaisia, jotka on perustettu unionin lainsäädännön nojalla hoitamaan niille erikseen määrättyjä tehtäviä. Ne hoitavat teknisiä tai tieteellisiä tehtäviä taikka erityisiä hallinnointitehtäviä, jotka määrittää kunkin viraston perustamissääädöksessä, ja ne yleisesti vastaavat unionitason sääntelyn implementoinnin koordinoinnista jäsenvaltioiden välillä.¹¹⁹ Virastot hoitavat niille (yleensä komissiolta) delegoituja tehtäviä EU:n toimielimistä – ennen muuta komissiosta – riippumattomina. Komissio on kuitenkin tärkeä yhteistyökumppani niiden tehtävien suorittamisessa, ja yleensä komission edustaja istuu viraston hallintoneuvostossa. Ne ovat kasvavissa määrin tärkeä lobbauskohde.¹²⁰

Asiakirjajulkisuus. Keskeinen säädös Euroopan unionin päätöksenteon avoimuuden kannalta on vuonna 2001 hyväksytty avoimuusasetus (N:o 1049/2001), joka koskee EU:n toimielinten hallussa olevien asiakirjojen julkisuutta. Asetusta sovelletaan myös EU:n virastoihin. Avoimuusasetuksen mukaisesti kaikki asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia, ellei yleisön pääsy niihin ole syytä rajoittaa siksi, että tietojen luovuttamisesta aiheutuisi haittaa jollekin asetuksessa määritellylle yleiselle tai yksityiselle edulle. Toimielinten julkaisukäytännöt vaihtelevat, ja on mahdollista, että toimielin kieltäytyy luovuttamasta pyydettyjä asiakirjoja tai ne

¹¹² Levitt, S., Bryceson, S. – van Mierlo, F. (2017). The EU Institutions. Teoksessa Bitonti, A. – Harris, P. (toim.). *Lobbying in Europe: Public Affairs and the Lobbying in 28 EU Countries*. London: Palgrave MacMillan, 31–44, 34–35.

¹¹³ Timmermans, C. (2017). The Competence Divide of the Lisbon Treaty Six Years After. Teoksessa Garben, S. – Govaere, I. (toim.). *The Division of Competences Between the EU and the Member States: Reflections on the Past, the Present, and the Future*. Oxford & Portland: Hart Publishing, 19–32.

¹¹⁴ Coen, D. – Katsaitis, A. (2015). Institutional and Constitutional aspects of Special Interest Representation. Study for the AFCO Committee, Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs (European Union), saatavilla osoitteesta: <http://www.euro-parl.europa.eu/committees/en/supporting-analyses-search.html>.

¹¹⁵ Ks. Schütze, R. (2017). Classifying EU Competences: German Constitutional Lessons. Teoksessa Garben, S. – Govaere, I. (toim.) (2017). *The Division of Competences Between the EU and the Member States: Reflections on the Past, the Present and the Future*. Oxford & Portland: Hart Publishing, 33–55.

¹¹⁶ Greenwood, J. (2011a). Interest Representation in the EU. Palgrave MacMillan, 27–31.

¹¹⁷ Lebešsis, N. – Patterson, J. (2000). Developing new modes of governance. European Commission Working Paper of FSU, Luxembourg. Ks. myös Burns, T. et al. (2000). *The Future of Parliamentary Democracy: Transition and Challenge in European Governance*. Green Paper prepared for the Conference of the European Union Speakers of Parliament, September 2000.

¹¹⁸ SEU, 11(2) artikla.

¹¹⁹ Hofmann, H. (2010). Agency Design in the European Union. 28(2) *The Windsor Yearbook of Access to Justice*, 315–323, 316.

¹²⁰ Arras, S. – Braun, C. (2017). Stakeholders wanted! Why and How European Union agencies involve non-state stakeholders. *Journal of European Public Policy*, 1257–1275.

luovutetaan suurina määrinä vaikeasti käsiteltävässä muodossa. Asiakirjoja voi myös vaatia luovutettavaksi viime kädessä oikeusteitse EU:n tuomioistuimelta.¹²¹

6.1.1. Johdanto

EU:n päätökset vaikuttavat satojen miljoonien eurooppalaisten elämään, joten ne on tehtävä mahdollisimman avoimesti. EU:n toimitukset ovat jatkuvasti vuorovaikutuksessa erilaisia etuja ajavien ryhmien ja organisaatioiden kanssa. Vuoden 2009 Lissabonin sopimuksen myötä EU on pyrkinyt aktiivisesti edistämään kansalaisten ja intressiryhmien osallistumista päätöksentekoon.¹²² Sopimuksen Euroopan unionista (SEU) 11 artikla edellyttää, että toimitukset antavat kansalaisille ja etujärjestöille mahdollisuuden esittää ja vaihtaa julkisesti mielipiteitä kaikilla unionin toiminta-aloilla asianmukaisten kanavien kautta (1 kohta), että toimitukset käyvät avointa ja säännöllistä vuoropuhelua etujärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan kanssa (2 kohta) ja että komissio kuulee laajasti asianomaisia osapuolia varmistaakseen unionin toimien johdonmukaisuuden ja avoimuuden (3 kohta). Tällainen kanssakäynti on päätöksentekoprosessin tärkeä osa, jolla varmistetaan, että EU:n politiikka perustuu kansalaisten todellisiin tarpeisiin. Prosessin on oltava avoin, jotta sitä voidaan kunnolla valvoa ja jotta EU:n toimitukset voidaan asettaa siitä vastuuseen. Euroopan komissio kuuleekin säännöllisesti kansalaisten ja sidosryhmien mielipiteitä poliittisia linjauksia ja lainsäädäntöä varten. Komission aloitteet julkaistaan sen verkkosivuilla, joiden kautta edunvalvojat, kansalaiset ja muut tahot voivat kommentoida ehdotuksia.¹²³ Kuulemiseen varattu aika vaihtelee aloitteesta riippuen 4 viikosta 12 viikkoon. Kaikki kuulemiseen annetut vastaukset voidaan julkaista komission verkkosivuilla, ja yleensä näin tapahtuukin, jolloin kuka tahansa voi käydä katsomassa, kuka puolustaa tai vastustaa aloitetta ja millä perusteilla.

Unionin toimituksista komissio on aktiivisimmin edistänyt avointa ja läpinäkyvää päätöksentekoa. Heti toimikautensa alussa syksyllä 2014 Junckerin komissio sitoutui lisäämään avoimuutta ja lisäämään edunvalvonnan sääntelyä.¹²⁴ Yksi ensimmäisistä päätöksistä koski komission omaa toimintaa. Kuten edellä mainittiin, joulukuusta 2014 alkaen komissio on julkaissut tiedot komissaarien, heidän kabinettiensa jäsenten ja komission pääjohtajien tapaamisista edunvalvojien kanssa. Samalla päätöksellä linjattiin, että tapaamisia voidaan pääsääntöisesti järjestää vain sellaisten henkilöiden tai organisaatioiden kanssa, jotka ovat rekisteröityneet EU:n avoimuusrekisteriin. Toukokuussa 2015 julkistetussa EU:n paremman sääntelyn agendassa komissio lupasi tehdä lainvalmistelusta avoimempaa ja kuulla sidosryhmiä entistä enemmän.¹²⁵ Tätä varten on perustettu uusia palautekanavia, joiden kautta eri ryhmät voivat esittää kantansa komissiolle jo aloitteiden valmistelun alkuvaiheessa etenemissuunnitelmien ja alustavien vaikutustenarviointien pohjalta. Palautetta voi antaa myös sen jälkeen, kun komissio on hyväksynyt ehdotuksen, jolloin sidosryhmien kannat voidaan ottaa huomioon lainsäädäntömenettelyssä Euroopan parlamentissa ja neuvostossa. Huhtikuussa 2016 allekirjoitettiin parempaa lainsäädäntöä koskeva toimielinten sopimus, joka sisältää muun muassa

¹²¹ Ks. yleisesti EU:n avoimuudesta Curtin, D. – Leino-Sandberg, P. (2016). Openness, Transparency and the Right of Access to Documents in the EU. The European Parliament, the Policy Department on Citizens' Rights and Constitutional Affairs, saatavilla osoitteesta: [http://www.europarl.europa.eu/Reg-DATA/etudes/IDAN/2016/556973/IPOL_IDA\(2016\)556973_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/Reg-DATA/etudes/IDAN/2016/556973/IPOL_IDA(2016)556973_EN.pdf).

¹²² Mendes, J. (2011). Participation in EU-Rulemaking. A Rights-Based Approach. Oxford University Press. Pyrkimys intressiryhmien kuulemiseen ulottuu myös ajalle ennen Lissabonin sopimusta. Ks. Smismans, S. (2004). Law, legitimacy and European governance: Functional participation in social regulation. Oxford: Oxford University Press; Smismans, S. (2014). Regulating Interest Group Participation in the EU: Changing Paradigms between Transparency and Representation. (39) European Law Review, 470–492.

¹²³ https://ec.europa.eu/info/consultations_fi.

¹²⁴ President Juncker's Political Guidelines (2014). A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. Political Guidelines for the next European Commission, saatavilla osoitteesta: https://ec.europa.eu/commission/publications/president-junckers-political-guidelines_en.

¹²⁵ Euroopan unionin komissio (2015). Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. EU-agenda: paremmalla sääntelyllä parempiin tuloksiin. Strasbourg 19.5.2015 COM(2015) 215 final, saatavilla osoitteesta: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0215&from=EN>.

johdettuun oikeuteen liittyviä EU:n päätöksentekoprosessin avoimuutta lisääviä toimenpiteitä.¹²⁶ Toukokuussa 2016 komissio antoi uudet asiantuntijaryhmiä koskevat säännöt, jotka edistävät avoimuutta ja tuovat avoimuusrekisteriin liittyviä synergiaetuja.¹²⁷

6.1.2. Yleiskuvaus rekisteristä

Ensimmäiset yritykset säännellä edunvalvontaa EU:ssa ajoittuvat 1990-luvun alkuun. Lähinnä Euroopan parlamenttia koskeva keskustelu sai alkunsa europarlamentaarikko Marc Gallen julkaistua vuonna 1992 edunvalvontaa koskevan raportin. Gallen raporttia seurasi parlamentaarikko Glynn Fordin raportti vuonna 1996.¹²⁸ Samana vuonna parlamentti perusti ensimmäisen version lobbarirekisteristä. Lobbarirekisterin pääasiallinen tarkoitus oli tarjota rekisteröityneille edunvalvojille kulkulupa parlamentin tiloihin, eikä rekisterin sisältämä tieto lobbauksesta ollut kattavaa. Parlamentin ympärille keskittyvä julkinen keskustelu lobbauksen sääntelystä ei johtanut kannatuksen puuttuessa uusiin konkreettisiin toimenpiteisiin tai olemassa olevan rekisterin puutteiden korjaamiseen. Kesti lähes 10 vuotta ennen kuin lobbauksen sääntelyä koskeva aloite eteni. Tällä kertaa vetovastuussa oli komissio.

Euroopan komissio perusti vuonna 2004 Asiantuntijaryhmien ja muiden vastaavanlaisten elinten rekisterin.¹²⁹ Keskeinen rooli läpinäkyvyysagendan edistämisessä oli silloisella virolaisella komissaarilla Siim Kallaksella, jonka kädenjälkeä oli Euroopan avoimuusaloite (European Transparency Initiative, ETI).¹³⁰ Euroopan avoimuusaloitteella komissio ryhtyi tarkistamaan yleisiä julkisuusmenettelyitään. Tarkoituksena oli määrittää ne alat, joilla on parantamisen varaa, ja edistää keskustelua niistä. Avoimuusaloite koski siis monia erilaisia kysymyksiä, jotka vaihtelivat EU:n varojen hallintaa ja käyttöä koskevan tiedotuksen lisäämisestä EU:n toimielinten ammattietiikkaan sekä lobbausryhmien ja kansalaisyhteiskunnan järjestöjen menettelysääntöihin. Edunvalvonnan osalta avoimuusaloite kulminoitui vuonna 2008 perustettuun komission lobbarirekisteriin, joka oli kuitenkin vesitetty versio Kallaksen avoimuusaloitteessa esittämistä alkuperäisistä suunnitelmista. Merkittävin ero suunnitelmien ja todellisuuden välillä liittyi siihen, että perustettu rekisteri oli vapaaehtoinen. Samoin kuin parlamentti aikaisemmassa rekisterissään myös komissio pyrki palkitsemaan rekisteröityneitä edunvalvojia. Toisin kuin parlamentti, komissio ei tarjonnut kulkulupaa vaan lisäsi rekisteröityneet edunvalvojat sähköpostilistalle, jonka kautta lobbarit saivat etukäteen tietoa tulevista lainsäädäntöaloitteista.

Parlamentti ja komissio toimivat lähes 15 vuotta itsenäisesti, eivätkä ne pyrkineet missään vaiheessa yhdistämään rekisterejään tai resurssejaan lobbauksen sääntelyssä.¹³¹ Tilanne muuttui vasta vuonna 2008, kun parlamentti hyväksyi europarlamentaarikko Alexander Stubb in laatiman mietinnön, jossa ehdotettiin toimielinten rekisterien yhdistämistä ja neuvoston liittymistä siihen.¹³² Marraskuussa 2010 parlamentin ja komission yhteinen työryhmä päätyi suosittelemaan yhteistä rekisteriä, jonka perustamista koskeva toimielinten välinen sopimus hyväksyttiin vuonna 2011.¹³³ Rekisterin nimi vaihdettiin samalla lobbarirekisteristä avoimuus-

¹²⁶ Toimielinten välinen sopimus (2016). Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission välinen toimielinten sopimus paremmasta lainsäädännöstä, saatavilla osoitteesta: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/fi/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2016:123:FULL&from=EN>.

¹²⁷ European Commission (2016). Commission Decision of 30.5.2016 establishing horizontal rules on the creation and operation of Commission expert groups, saatavilla osoitteesta: http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/PDF/IC_2016_3301_F1_COMMISSION_DECISION_EN.pdf.

¹²⁸ Ford, G. (1996). Report 21 March 1997 on the Code of Conduct governing lobbyists. Committees on the Rules of Procedure, the Verification of Credentials and Immunities. Rapporteur: Mr Glynn Ford, saatavilla osoitteesta: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&mode=XML&reference=A4-1997-0107&language=EN>.

¹²⁹ Rekisteri löytyy osoitteesta: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0003>.

¹³⁰ Euroopan unionin komissio (2006). Vihreä Kirja - Euroopan avoimuusaloite/ KOM/2006/0194 lopull. */ , saatavilla osoitteesta: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=celex%3A52006DC0194>.

¹³¹ Tutkimus on kritisoinut avoimuusrekisteriä edeltäviä järjestelmiä heikoiksi. Ks. Obradovic, D. (2009). Regulating Lobbying in the European Union. Teoksessa Coen, D. – Richardson, J. (toim.). Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues, Oxford University Press, 298–336; Kanol, D. (2012). Should the European Commission Enact a Mandatory Lobby Register? 8 Journal of Contemporary European Research, 519–529.

¹³² Stubb (2008).

¹³³ Toimielinten välinen sopimus (2011). Euroopan parlamentin ja Euroopan komission sopimus avoimuusrekisterin perustamisesta unionin toimintapolitiikkojen laatimiseen ja täytäntöönpanoon osallistuville organisaatioille ja itsenäisille ammatinharjoittajille, saatavilla osoitteesta: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011Q0722\(01\)&from=en](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011Q0722(01)&from=en).

rekisteriksi. Nimenvaihdoksen ajateltiin helpottavan ei-kaupallisten järjestöjen, kuten tutkimuslaitosten ja kirkkojen, liittymistä rekisteriin.¹³⁴ Toimielinten välinen sopimus, joka on edelleen voimassa, uusittiin muutoksin vuonna 2014.¹³⁵ Komissio on antanut ehdotuksen uudeksi toimielinten väliseksi sopimukseksi syksyllä 2016. Ehdotus on kirjoittamishetkellä (elokuu 2018) toimielinten käsittelyssä.

Vapaaehtoista rekisteriä, jonka nimeksi tuli avoimuusrekisteri (European Transparency Register), ylläpitävät yhdessä Euroopan parlamentti ja komissio. Jäsenmaita edustava ministerineuvosto ei ole selvityksen kirjoittamishetkellä mukana rekisterissä. Julkisen ja internetissä vapaasti selailtavan rekisterin tarkoituksena on antaa tietoa siitä, ketkä lobbaavat, mitä etuja valvotaan ja miten paljon varoja lobbaukseen käytetään.¹³⁶

Rekisteri sisältää seuraavat keskeiset osiot:

- a) julkinen verkkosivusto, jonka kautta EU-tason edunvalvojat voivat rekisteröityä ja kirjata rekisteriin ajantasaista tietoa edunvalvontatoiminnastaan
- b) hyvä edunvalvontatapa, jota rekisteröityneet edunvalvojat sitoutuvat noudattamaan suhteissaan EU:n toimielimiin
- c) varoitus- ja valitusmenettelyt, joiden avulla rekisterin käyttäjät voivat käynnistää hallinnollisen selvityksen, jos epäilevät, että rekisteriin on kirjattu virheellisiä tietoja tai että hyvää edunvalvontatapaa ei ole noudatettu
- d) ohjeet ja neuvontapalvelu rekisterin käyttäjille.

Rekisteri on vapaaehtoinen, ja edunvalvojia kannustetaan rekisteröintiin siitä koituvilla eduilla. Komissiolla ja parlamentilla on kummallakin omat etunsa. Euroopan komission kannustimiin kuuluu seuraavat asiat:

- a) Komissaarien, heidän kabinettiensa jäsenten ja komission pääjohtajien tapaamiset: rekisterin soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa harjoittavat organisaatiot ja ammatinharjoittajat voivat järjestää tapaamisia vain, jos ovat rekisteröityneet.¹³⁷
- b) Julkiset kuulemiset: rekisteröityneet voivat pyytää automaattisen ilmoituksen kuulemisista valitsemillaan aloilla, ja rekisteröityneiden ja muiden organisaatioiden kuulemisvastaukset julkaistaan erikseen.
- c) Asiantuntijaryhmät: Asiantuntijaryhmien jäseniltä edellytetään joissakin tapauksissa rekisteröitymistä avoimuusrekisteriin.
- d) Postituslistat: Postituslistoille, joille lähetetään ilmoituksia komission toimista ja aloitteista, otetaan vain rekisteröityneitä edunvalvojia.
- e) Suojelijatoiminta: Komissio voi toimia suojelijana vain sellaisten organisaatioiden pyynnöstä, jotka ovat rekisteröityneet avoimuusrekisteriin.¹³⁸

¹³⁴ Avoimuusrekisterin yhteinen sihteeristö, haastattelu 13.3.2018, Bryssel.

¹³⁵ Toimielinten välinen sopimus (2014). Euroopan parlamentin ja Euroopan komission välinen sopimus avoimuusrekisteristä unionin toimintapolitiikkojen laatimiseen ja täytäntöönpanoon osallistuville organisaatioille ja itsenäisille ammatinharjoittajille, saatavilla osoitteesta: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014Q0919\(01\)&from=en](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014Q0919(01)&from=en).

¹³⁶ Rekisteri löytyy osoitteesta: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>.

¹³⁷ European Commission (2018), 7(1) artikla.

¹³⁸ Suojelijatoiminnalla tarkoitetaan komission osoittamaa tukea tiettyjen tapahtumien järjestämiseksi. Sillä ei yleensä viitata komission antamaan rahoiliseen tukeen.

- f) Yhteydenpito edunvalvojiin: Komission henkilöstöä kehoitetaan levittämään tietoa avoimuusrekisteristä ja kannustamaan yhteistyökumppaneitaan rekisteröitymään.

Euroopan parlamentti puolestaan voi myöntää rekisteröityneiden organisaatioiden edustajille erikoiskulukulupia tiloihinsa. Lisäksi parlamentin valiokuntien kuulemisiin voidaan pyytää puhujiksi edunvalvojia vain, jos ne ovat rekisteröityneet avoimuusrekisteriin. Parlamentti suunnittelee etuuksien laajentamista. Yksi vuoden 2018 alusta voimaantulleista muutoksista on se, että uuden parlamentin jäseniä koskevan menettelytapasäännösten mukaan parlamentaarikkojen tulisi varmistua siitä, että he sopivat tapaamisia ainoastaan rekisteröityneiden edunvalvojien kanssa.¹³⁹

Elokuussa 2018 rekisterissä oli 11 827 rekisteröitynyttä lobbaria.¹⁴⁰ Joukossa on muun muassa yksittäisiä konsultteja ja yhteiskuntasuhteisiin erikoistuneita konsulttifirmoja, lakiasiaintuimistoja, yritysten edunvalvontayksiköitä sekä ammatti-, yritys- ja elinkeinojärjestöjä (rekisterin ryhmät I–II). Rekisterissä on myös hyväntekeväisyysjärjestöjä, kansalaisjärjestöjä, uskonnollisia järjestöjä, ajatushautomoita, tutkimuslaitoksia, paikallis- ja alueviranomaisia sekä erilaisia epävirallisia ja tilapäisiä organisaatioita (rekisterin ryhmät III–VI). Puolet rekisteröinneistä koskee yritysten omia edunvalvontayksiköitä sekä ammatillisia, talous- ja elinkeinoyhdistyksiä. Seuraavaksi suurin ryhmä, runsaat 2 000, on kansalaisjärjestöjä. Suomalaisia yhteisöjä löytyy rekisteristä vuoden 2018 elokuussa 236.¹⁴¹ Puolet kaikista rekisteröinneistä jakautuu neljän maan kesken: Belgian, Saksan, Ison-Britannian ja Ranskan. Yhdysvalloilla on enemmän rekisteröintejä kuin Ruotsilla.¹⁴² Joulukuusta 2017 lähtien avoimuusrekisteriin on alettu lisätä ja päivittää automaattisesti tiedot rekisteröityneiden organisaatioiden jäsenyydestä Euroopan komission asiantuntijaryhmissä, korkean tason ryhmissä ja neuvoa-antavissa komiteoissa. Tiedot siirretään Euroopan komission asiantuntijaryhmien ja muiden vastaavanlaisten elinten rekisteristä.

6.1.3. Lobbauksen ja lobbarin määritelmä

Toimielinten välisen sopimuksen mukaan lobbaus määritellään toiminnaksi, jonka tarkoituksena on vaikuttaa suoraan tai välillisesti toimintapolitiikkojen laatimiseen ja täytäntöönpanoon ja päätöksentekoon unionin toimielimissä riippumatta toimintojen suorittamispaikasta sekä käytetyistä viestintäkanavista tai -tavoista, joista esimerkkeinä ulkoistaminen, viestimet, sopimukset ammattivälittäjien kanssa, ajatushautomot, foorumit, kampanjat ja ruohonjuuritason aloitteet (7 kohta). Tarve rekisteröityä perustuu siis toiminnan luonteeseen eikä organisaation tyyppiin.

Toimielinten välisessä sopimuksessa tarkoitetaan ”suoralla vaikuttamisella” suoraa yhteydenpitoa unionin toimielimiin niihin vaikuttamiseksi tai muita tällaisten toimintojen johdosta toteutettavia toimia ja ”välillisellä vaikuttamisella” vaikuttamista unionin toimielimiin viestintä-, julkisen mielipiteen, konferenssien tai oheistapahtumien kaltaisia välillisiä kanavia käyttäen.

Näitä toimintoja ovat erityisesti:

- a) yhteydet unionin toimielinten jäseniin ja heidän avustajiinsa, virkamiehiin tai muihin henkilöstöön

¹³⁹ European Parliament (2017), rule 11: "Members should adopt the systematic practice of only meeting interest representatives that have registered..."

¹⁴⁰ Sihteeristön mukaan luku vaihtelee huomattavasti lainsäädännöllisen kehityksen mukaan. Yleensä komission tiedonanto tai julkinen konsultaatio lisää hetkellisesti rekisteröintien määrää. Ks. avoimuusrekisterin yhteinen sihteeristö, haastattelu 13.3.2018, Bryssel.

¹⁴¹ Lukuun eivät sisälly ne suomalaiset tahot, joiden pääkonttori sijaitsee Brysselissä. Nämä luokitellaan belgialaisiksi toimijoiksi.

¹⁴² Annual Report on the operations of the Transparency Register 2017, 9.

- b) kirjeiden, tiedotusaineiston tai keskusteluasiakirjojen ja kannanottojen laatiminen, levittäminen ja toimittaminen
- c) tilaisuuksien, kokousten, edistämistoimien, konferenssien tai oheistapahtumien järjestäminen, jos niihin on kutsuttu unionin toimielinten jäseniä ja heidän avustajiaan, virkamiehiä tai muuta henkilöstöä
- d) vapaaehtoiset kannanotot sekä osallistuminen virallisiin kuulemisiin suunnitelluista unionin lainsäätämisyksessä hyväksyttävistä säädöksistä ja muista säädöksistä sekä osallistuminen muihin avoimiin kuulemisiin.

Kaikkien organisaatioiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien, jotka harjoittavat rekisterin kattamaa toimintaa tai valmistelevat tällaista toimintaa, edellytetään rekisteröityvän oikeudellisesta asemastaan riippumatta (8 kohta). Rekisterin on ajateltu kattavan laajasti kaikki EU:n päätöksentekoon osallistuvat tahot. Täytäntöönpano-ohjeisiin sisältyy kryptinen toteamus siitä, että kaikki rekisteröityneet eivät ole lobbareita ja että rekisterin on määrä kattaa osallistuminen EU:n päätöksentekoon laajemmassa mielessä.¹⁴³ Toteamuksen merkitystä on vaikea arvioida myös siitä syystä, että, kuten jäljempänä tarkemmin todetaan, toimielinten välisessä sopimuksessa ei määritellä lobbareita.

Rekisteröintivelvollisuudesta on tiettyjä poikkeuksia. Kohdan 10 mukaan rekisteri ei kata toimintoja, jotka koskevat oikeudellista ja muuta asiantuntijaneuvontaa, seuraavissa tapauksissa:

- a) Niissä on kyse neuvonnasta ja yhteyksistä julkisiin elimiin, kun tarkoituksena on antaa asiakkaille tarkempia tietoja yleisestä oikeudellisesta tilanteesta tai heidän oikeudellisesta erityistilanteestaan taikka asiakkaiden neuvonta siitä, onko tietty oikeudellinen tai hallinnollinen toimi asianmukainen taikka nykyisen oikeudellisen ympäristön ja sääntely-ympäristön mukaan sallittu.
- b) Niissä on kyse asiakkaille annettavista neuvoista, kun tarkoituksena on auttaa heitä varmistamaan, että heidän toimintansa on sovellettavan lainsäädännön mukaista.
- c) Niissä on kyse asiakkaille laadituista analyyseistä ja selvityksistä, jotka koskevat lainsäädännön tai sääntelyn muutosten mahdollista vaikutusta näiden oikeudelliseen tilanteeseen tai toiminta-alaan.
- d) Niissä on kyse edustuksesta sovittelu- tai välitysmenettelyssä, kun tarkoituksena on estää riita-asian vieminen tuomioistuimeen tai hallinnollisen elimen käsitteilyyn.
- e) Ne liittyvät asiakkaan perusoikeuteen saada oikeudenmukainen oikeuskäsittely, mukaan lukien oikeus puolustautua hallinnollisessa menettelyssä, kuten toiminnot, joita harjoittavat lakimiehet tai muut niihin osallistuvat asiantuntijat.

Rekisteri kattaa kuitenkin tietyt toiminnot, jotka koskevat oikeudellista ja muuta asiantuntijaneuvontaa, jos niiden tarkoituksena on vaikuttaa unionin toimielimiin, niiden jäseniin ja heidän avustajiinsa tai niiden virkamiehiin tai muuhun henkilöstöön. Tämä tarkoittaa sitä, että lakiasi-

¹⁴³ Avoimuusrekisterin yhteinen sihteeristö (2015). Avoimuusrekisteri – ohjeet rekisterin käyttäjälle ("Täytäntöönpano-ohjeet"), 22, saatavilla osoitteesta: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=fi&reference=GUIDELINES>.

aintoimistot, jotka hoitavat asiakkaiden puolesta toimintaa, johon kuuluu vaikuttamista, edunvalvontaa, asioiden edistämistä, yhteiskuntasuhteiden hoitamista ja suhteita viranomaisiin, tulee rekisteröityä. Elokuussa 2018 rekisterissä oli 126 lakiasiaintoimistoa.

Kohdan 11 mukaan rekisteri ei myöskään kata toimintoja, jotka liittyvät työmarkkinaosapuolten (ammattiyhdistysten, työnantajajärjestöjen jne.) väliseen vuoropuheluun, kun työmarkkinaosapuolet hoitavat niille perussopimuksissa määrättyjä tehtäviä (SEUT:n 154 artiklassa viitattu työmarkkinajärjestöjen vuoropuhelu). Lisäksi 12 kohdan mukaan rekisterin ulkopuolelle on jätetty toiminnot, jotka toteutetaan vastauksena unionin toimielimen tai Euroopan parlamentin jäsenen suoraan ja yksilöityyn pyyntöön, kuten tapauskohtaisiin tai säännöllisiin tietopyyntöihin tai asiantuntemuksen tarjoamista koskeviin pyyntöihin.

Toimielinten välisessä sopimuksessa ei määritellä ”lobbaria”. Näin ollen lobbariksi määritellään rekisterin soveltamisalan puitteissa sellainen toimija, joka harjoittaa lobbausta eli pyrkii vaikuttamaan unionin päätöksentekoon. Liitteessä 1 luetellaan rekisteröinnin piiriin kuuluvat ryhmät:

- a) Konsultti- ja lakiasiaintoimistot ja itsenäisinä ammatinharjoittajina toimivat konsultit, alaryhminä konsulttitoimistot, lakiasiaintoimistot ja itsenäisinä ammatinharjoittajina toimivat konsultit.
- b) Yritysten omat edunvalvontayksiköt sekä ammatilliset, talous- ja elinkeinoyhdistykset, alaryhminä yritykset ja ryhmät, talous- ja elinkeinoyhdistykset, ammattiliitot ja ammatilliset yhdistykset sekä muut organisaatiot, joihin kuuluu muun muassa tiettyihin etuihin yhteydessä olevat viestimet tai tutkimussuuntautuneet yhteisöt, joilla on kytköksiä yksityisiin ansaintaintresseihin.
- c) Kansalaisjärjestöt, alaryhminä kansalaisjärjestöt, foorumit, verkostot, tapauskohtaiset yhteenliittymät, tilapäiset rakenteet ja muut vastaavat organisaatiot.
- d) Ajatushautomot, tutkimuslaitokset ja akateemiset laitokset.
- e) Kirkkoja ja uskonnollisia yhteisöjä edustavat organisaatiot.
- f) Paikallis-, alue- ja kunnallisviranomaisia, muita julkis- tai sekayhteisöjä jne. edustavat organisaatiot, alaryhminä alueelliset rakenteet¹⁴⁴, muut valtiotasoa alemman hallintotason viranomaiset, alueellisten tai muiden valtiotasoa alemman hallintotason viranomaisten ylikansalliset yhdistykset ja verkostot, muut julkis- tai sekayhteisöt, jotka on perustettu lailla ja joiden tarkoituksena on toimia yleisen edun mukaisesti.

Listasta on syytä tehdä muutama avaava huomio. On otettava huomioon, ettei rekisteri koske kirkkoja ja uskonnollisia yhteisöjä. Niitä edustavien tahojen edellytetään kuitenkin rekisteröityvän (13 kohta). Rekisteri ei koske myöskään poliittisia puolueita. Niiden ylläpitämien organisaatioiden tulee kuitenkin rekisteröityä, jos ne harjoittavat lobbausta (14 kohta). Rekisteri ei koske jäsenvaltioiden valtionhallinnon yksiköitä, kolmansien maiden hallituksia, kansainvälisiä hallitustenvälisiä järjestöjä eikä niiden diplomaattiedustustoja (15 kohta). Alueellisia viranomaisia ja niiden edustustoja koskee poikkeus. Niiden ei edellytetä rekisteröityvän, mutta ne voivat rekisteröityä niin halutessaan. Kaikkien yhdistysten tai verkostojen, jotka on perustettu

¹⁴⁴ Itse alueiden ja niiden edustustojen ei edellytetä rekisteröityvän, mutta ne voivat rekisteröityä niin halutessaan. Kansallisten yhdistysten tai verkostojen, jotka perustettu edustamaan alueita kollektiivisesti, edellytetään rekisteröityvän.

edustamaan alueita kollektiivisesti, edellytetään rekisteröityvän. Paikallis- ja kunnallisviranomaisten tai kaupunkien tai niiden edustustojen, yhdistysten tai verkostojen, edellytetään rekisteröityvän.

Kaikki tahot eivät ole kuitenkaan rekisteröintikelpoisia, ja rekisterinpitäjälle on annettu oikeus poistaa rekisteristä ne tahot, joilla ei ole oikeutta rekisteröityä. Toisin kuin pakottavissa rekistereissä, EU:ssa keskeinen termi on rekisteröintikelpoisuus, ei rekisteröintivelvollisuus. Rekisteröintikelpoisuutta arvioitaessa on otettava huomioon toiminnot, jotka kohdistuvat (suoraan tai välillisesti) unionin toimielimiin, virastoihin ja elimiin sekä niiden jäseniin ja heidän avustajiinsa, virkamiehiin ja muuhun henkilöstöön. Toimielinten väliseen sopimukseen on lisätty selvennys, jonka mukaan rekisteröitävää lobbausta ei ole jäsenvaltioihin kohdistuva yhteydenpito eikä etenäkään niiden pysyviin edustustoihin Euroopan unionissa kohdistuva yhteydenpito (19 kohta). Rekisterin täytäntöönpano-ohjeissa vielä erityisesti korostetaan sitä, ettei rekisteriä saa käyttää mainostustarkoituksiin.¹⁴⁵ Tämä tarkoittaa sitä, ettei organisaatio saa väärinkäyttää rekisteröitymistä eikä mainostaa sen avulla toimintaa, joka ei liity rekisteriin, eikä luoda virheellistä mielikuvaa siitä, että toimielimet myöntäisivät avoimuusrekisteriin rekisteröityneille erityisaseman tai erioikeuksia.

Viimeiseksi on huomattava se, että myös konsultti- ja lakiasiantointimistojen ja itsenäisinä ammatinharjoittajina toimivien konsulttien asiakkaat voivat rekisteröityä. Rekisterissä todetaan erityisesti, että ”kaikki oikeudellista ja muuta asiantuntijaneuvontaa antavan välittäjän sopimuksesta suorittamat rekisterin kattamat toiminnot oikeuttavat sekä välittäjän että tämän asiakkaan rekisteröintiin” (8 kohta). Konsulttien tai lakiasiantointimistojen asiakkaistaan antama taloudellisia tietoja koskeva ilmoitus ei vapauta asiakkaita sisällyttämästä samoja tietoja omaan ilmoitukseensa.

Organisaatioiden, joilla on toimintaa tai rekisteröity toimipaikka useammassa kuin yhdessä maassa (esim. monikansalliset yritykset), tarvitsee rekisteröityä vain kerran. Rekisteröitymisen hoitaa yleensä organisaation yksiköistä se, joka hoitaa organisaation EU-suhteita (yleensä Belgiassa sijaitseva toimisto). Rekisteröitymisen yhteydessä sen on annettava tarvittavat tiedot myös tytäryhtiöiden ja sidosorganisaatioiden osalta, eli ilmoitettava esimerkiksi niiden rekisterin alaan kuuluva toiminta, edunvalvontakustannukset tai EU:n rahoittamista hankkeista saatu rahoitus.

6.1.4. Rekisteriin sisällytetty tieto

Toimielinten välisen sopimuksen liitteen 2 mukaan rekisteriin tulee sisällyttää seuraavat tiedot:

- a) organisaation nimi/nimet, päätoimipaikan osoite, puhelinnumero, sähköposti-osoite, verkkosivusto
- b) organisaatiosta oikeudellisessa vastuussa olevan henkilön nimi ja organisaation johtajan; niiden henkilöiden nimet, joilla on kulkulupa Euroopan parlamentin tiloihin
- c) rekisterin soveltamisalaan kuuluvaan toimintaan osallistuvat henkilöt ja niiden henkilöiden lukumäärä, joilla on kulkulupa Euroopan parlamentin tiloihin, sekä aika, jonka kukin henkilö käyttää tällaiseen toimintaan kokoaikaisesta toiminnasta seuraavien prosenttiosuuksien mukaisesti: 25, 50, 75 tai 100 prosenttia

¹⁴⁵ Avoimuusrekisterin yhteinen sihteeristö (2015), täytäntöönpano-ohjeet, 8.

- d) tavoitteet/tehtävät — intressialueet — toiminnot — toimintamaat — verkostot — rekisterin soveltamisalaan kuuluvat yleiset tiedot
- e) jäsenyys ja tarvittaessa jäsenten lukumäärä (yksittäiset jäsenet ja organisaatiot)
- f) näiden perustietojen lisäksi rekisteriin tulee sisällyttää seuraavat erityiset tiedot. Rekisteriin tulee toimittaa yksityiskohtaiset tiedot tärkeimmistä lainsäädäntöehdotuksista tai toimintapolitiikoista, jotka ovat rekisteröidyn rekisterin kattamien toimintojen kohteena. Lisäksi rekisteriin tulee sisällyttää tiedot jäsenyyksistä erilaisissa unionin toimielinten työryhmissä.

Kaikkien rekisteröityneiden on toimitettava myös seuraavat taloudelliset tiedot:

- a) arvio rekisterin kattamien toimintojen vuotuisista kustannuksista
- b) unionin toimielimiltä saadun rahoituksen määrä ja lähde.

Konsultti- ja lakiasiantuntijoiden ja itsenäisinä ammatinharjoittajina toimivien konsulttien on lisäksi toimitettava seuraavat tiedot:

- a) rekisterin kattamiin toimintoihin liittyvä liikevaihto tietyn asteikon mukaisesti
- b) luettelo kaikista asiakkaista, joiden puolesta rekisterin kattamia toimintoja hoidetaan. Asiakkailta edustustoiminnasta saatavat tulot merkitään rekisterin liitteessä määritellyn asteikon mukaisesti.

Yritysten omien edunvalvontayksiköiden sekä ammatillisten ja talous- ja elinkeinoyhdistysten on toimitettava tieto rekisterin kattamiin toimintoihin liittyvä liikevaihto, myös alle 10 000 euron osalta. Kansalaisjärjestöjen, ajatushautomojen, tutkimuslaitosten ja akateemisten laitosten, paikallis-, alue- ja kunnallisviranomaisia edustavien organisaatioiden ja muiden julkis- tai sekkayhteisöjen on lisäksi toimitettava tieto organisaation kokonaisbudjetista ja tärkeimpien rahoitusmäärien ja -lähteiden erittely.¹⁴⁶ Rekisteriin ei kirjata tietoja tapaamisista tai tavatuista päätöksentekijöistä.

6.1.5. Hyvä edunvalvontatapa

Rekisteröityneet edunvalvojat sitoutuvat noudattamaan hyvää edunvalvontatapaa suhteissaan EU:n toimielimiin (21 kohta). Rekisteriin ei voi rekisteröityä ilman, että sitoutuu noudattamaan hyvää edunvalvontatapaa.

Edunvalvojien on suhteissaan unionin toimielimiin ja niiden jäseniin, virkamiehiin ja muuhun henkilöstöön

- a) esittäydyttävä aina nimellään ja soveltuviin tapauksiin rekisterinumerollaan sekä työnantajanaan toimivan tai edustamansa yhteisön tai yhteisöjen nimellä, ilmoitettava valvottavanaan olevat edut, tavoitteet tai päämäärät ja tarvittaessa eriteltävä asiakkaat tai jäsenet, joita ne edustavat
- b) pidättäydyttävä hankkimasta tai yrittämästä hankkia tietoja tai painostamasta tekemään päätöksiä epärehellisin tai asiattomin keinoin

¹⁴⁶ Liite 2, kohdat 3 ja 4.

- c) pidättäydyttävä esittämästä, että niillä on virallisia yhteyksiä unioniin tai sen toimielimiin, asioidessaan kolmansien kanssa sekä pidättäydyttävä antamasta väärää tietoa rekisteröitymisen yhteydessä kolmansien tai unionin toimielinten virkamiesten tai muun henkilöstön johtamiseksi harhaan ja pidättäydyttävä käyttämästä unionin toimielinten tunnuksia ilman nimenomaista lupaa
- d) varmistettava, että rekisteröitymisen ja myöhemmin rekisterin kattaman toiminnan yhteydessä annettavat tiedot ovat niiden parhaan ymmärryksen mukaan kattavia ja ajantasaisia eivätkä ole harhaanjohtavia, hyväksyttävä, että kaikki annetut tiedot tarkistetaan, ja suostuttava noudattamaan hallinnollisia pyyntöjä lisätietojen ja päivitysten toimittamiseksi
- e) oltava myymättä kolmansille jäljennöksiä unionin toimielimiltä saamistaan asiakirjoista
- f) yleensä noudatettava kaikkia unionin toimielinten määrittelemiä sääntöjä, tapoja ja hyviä hallintokäytäntöjä ja vältettävä estämästä niiden täytäntöönpanoa ja soveltamista millään tavalla
- g) pidättäydyttävä houkuttelemasta unionin toimielinten jäseniä, unionin virkamiehiä tai muuta henkilöstöä taikka jäsenten avustajia tai harjoittelijoita toimimaan vastoin heihin sovellettavia käyttäytymissääntöjä
- h) palkatessaan entisiä unionin virkamiehiä tai muuta henkilöstöä taikka unionin toimielimen jäsenten avustajia tai harjoittelijoita kunnioitettava näiden velvollisuutta noudattaa sovellettavia sääntöjä ja salassapitovaatimuksia
- i) saatava etukäteen Euroopan parlamentin jäsenen tai jäsenten suostumus sopimuksen tekemiseksi hänen tai heidän lähipiiriinsä kuuluvan henkilön kanssa tai tällaisen henkilön palkkaamiseksi
- j) noudatettava kaikkia Euroopan parlamentin ja Euroopan komission vahvistamia sääntöjä entisten jäsenten oikeuksista ja velvollisuuksista
- k) ilmoitettava edustamilleen tahoille velvoitteistaan unionin toimielimiä kohtaan.

Henkilöiden, jotka ovat rekisteröityneet Euroopan parlamenttiin saadakseen nimellä varustetun kulkuluvan Euroopan parlamentin tiloihin, on lisäksi

- l) huolehdittava siitä, että he pitävät kulkuluvan koko ajan esillä Euroopan parlamentin tiloissa
- m) noudatettava tarkoin Euroopan parlamentin työjärjestyksen asiaankuuluvia määräyksiä
- n) hyväksyttävä, että Euroopan parlamentilla on yksinomainen päätösvalta kaikissa sen tiloihin pääsyä koskevissa pyynnöissä ja että rekisteröityminen ei takaa automaattista oikeutta kulkulupa.

6.1.6. Täytäntöönpano

Euroopan parlamentin ja komission pääsihteerit ovat vastuussa järjestelmän valvonnasta ja kaikista sen toimintaan liittyvistä keskeisistä toiminnallisista näkökohdista (22 kohta). Järjestelmän täytäntöönpanemiseksi Euroopan parlamentti ja komissio ylläpitävät yhteistä toimintarakennetta: avoimuusrekisterin yhteistä sihteeristöä, johon kuuluu yhteensä kuusi virkamiestä Euroopan parlamentista ja komissiosta.¹⁴⁷ Vaikka kyseessä on hallinnollisesti yksi yksikkö, sihteeristöllä on fyysisesti kaksi toimistoa: yksi parlamentin alaisuudessa ja toinen komission. Rakenne edellyttää tiivistä yhteydenpitoa virkamiesten välillä. Rekisteriä ylläpidetään komission sivuilla, ja yhteinen sihteeristö toimii organisatorisesti komissiossa. Euroopan unionin neuvosto osallistuu tarkkailijana sihteeristön kokouksiin.

Yhteisen sihteeristön tehtäviin kuuluu täytäntöönpano-ohjeiden laatiminen, rekisteröityneiden auttaminen sääntöjen yhdenmukaisessa tulkinnassa ja rekisterin sisällön laadun valvonta. Sihteeristö on antanut täytäntöönpano-ohjeet, jotka ovat saatavilla rekisterin sivuilla.¹⁴⁸ Koska täytäntöönpano-ohjeissa ei voida ennakoida kaikkia esille tulevia ongelmia, sihteeristö antaa lisäapua ja on sitoutunut jatkuvasti kehittämään rekisteriä. Avoimuusrekisteriin on liitetty sihteeristön ylläpitämä neuvontapalvelu.¹⁴⁹

Kun rekisteri perustettiin vuonna 2011, sihteeristö ei tarkastanut rekisteröintien laatua tai sisältöä. Ensin sihteeristö loi automaattisen laadunvarmistusjärjestelmän, jonka tarkoituksena on varmistaa, että rekisteröinti kattaa kaiken rekisteröinniltä edellytettävän tiedon. Tällainen niin kutsuttu eligibility-kontrolli on ollut käytössä vuodesta 2015. Vuodesta 2016 sihteeristö on lisäksi tarkistanut jokaisen uuden rekisteröinnin myös manuaalisesti (quality check). Heidän mukaansa on helpompaa tarkastaa jokainen rekisteröinti välittömästi kuin reagoida varoituksiin.¹⁵⁰ Lisäksi yhteinen sihteeristö lanseerasi toukokuussa 2017 uuden IT-sovelluksen, joka tehostaa automaattista laadunvarmistusjärjestelmää. Koska manuaalinen tarkastus koskee ainoastaan uusia rekisteröintejä, voi vanhoihin rekisteröinteihin sisältyä vielä epätarkkaa tai virheellistä tietoa. Sihteeristö tarkistaa vanhoja rekisteröintejä lähinnä sille annetun varoituksen (ks. alla) perusteella.¹⁵¹ Rekisteröityneet edunvalvojat ovat kuitenkin viime kädessä vastuussa toimittamistaan tiedoista (21 kohta).

Toimielinten välisen sopimuksen 28 kohdan mukaisesti sihteeristö raportoi parlamentille ja komissiolle vuosittain. Tässä vuosikertomuksessa esitetään tilastotietoja rekisterin toiminnasta tammikuusta joulukuuhun ja esitellään avoimuusrekisterin yhteisen sihteeristön toteuttamat toimet rekisterin mahdollisimman hyvän laadun varmistamiseksi ja sen tunnettuuden parantamiseksi.

6.1.7. Sanktiot

Avoimuusrekisteriin on liitetty sanktioita. Koska rekisteröintivelvollisuutta ei ole, rekisteröinnin laiminlyönnistä ei voi joutua vastuuseen. Sen sijaan merkityksellistä on, kuten edellä todettiin, rekisteröintikelpoisuus. Toimielinten välisen sopimuksen 9 kohdan mukaan organisaatio on oikeutettu rekisteröitymään vain, jos se harjoittaa rekisterin kattamia toimintoja, joiden vuoksi

¹⁴⁷ Henkilötyövuosina kumpikin instituutio työllistää kolme koko-aikaista virkamiestä, eli yhteensä kuusi henkilötyövuotta. Käytännössä virkamiehiä on enemmän, mutta he työskentelevät avoimuusrekisteriin liittyvien asioiden parissa ainoastaan osa-aikaisesti. Ks. avoimuusrekisterin yhteinen sihteeristö, haastattelu 13.3.2018, Bryssel. Ks. myös Annual report on the operations of the Transparency Register (2017), 10.

¹⁴⁸ Avoimuusrekisterin yhteinen sihteeristö (2015) ("täytäntöönpano-ohjeet").

¹⁴⁹ Vuonna 2017 yhteinen sihteeristö vastasi helpdeskin kautta 1 022 kyselyyn. Ks. Annual report on the operations of the Transparency Register (2017), 11.

¹⁵⁰ Avoimuusrekisterin yhteinen sihteeristö, haastattelu 13.3.2018, Bryssel.

¹⁵¹ Ks. myös Annual report on the operations of the Transparency Register (2017), 11. Vuonna 2017 sihteeristö suoritti 3 624 manuaalista tarkastusta (quality check), joista 53 % (1 921) arvioitiin tyydyttäväksi. Sihteeristö oli yhteydessä 1 703 rekisteröityjään, joista 715 poistettiin tutkinnan jälkeen rekisteristä.

se on ollut suoraan tai välillisesti yhteydessä unionin toimielimiin. Organisaatio, jonka ei katsota olevan oikeutettu rekisteröitymään, voidaan poistaa rekisteristä. Sihteeristö sai, etenkin heti rekisterin perustamisen jälkeisinä vuosina, runsaasti yhteydenottoja myös puuttuvista rekisteröinneistä. Vaikka sihteeristöllä ei ole varsinaisia toimivaltuuksia toimia puuttuvan rekisteröinnin suhteen, se on tällaisissa tapauksissa lähettänyt edunvalvontaa harjoittavalle organisaatiolle viestin, jossa se kehottaa tätä rekisteröitymään. Tällaisten yhteydenottojen määrä on viime vuosina kääntynyt laskuun, mikä osaltaan indikoi rekisterin parempaa kattavuutta.¹⁵²

Varoituksen tai valituksen voi tehdä kuka tahansa rekisterin verkkosivustolla olevalla yhteydenottolomakkeella.¹⁵³ Varoitukset ja valitukset käsitellään toimielinten välisen sopimuksen liitteessä IV määrättyjen menettelyjen mukaisesti.

Varoitus voi koskea

- a) virheitä rekisteröityneiden toimittamissa tiedoissa tai
- b) rekisteröintejä, jotka eivät täytä vaatimuksia.

Rekisteröitynyttä pyydetään päivittämään tiedot tai selittämään avoimuusrekisterin yhteiselle sihteeristölle, miksi tietoja ei tarvitse päivittää. Jos rekisteröinyt ei päivitä tietoja, sihteeristö voi soveltaa seuraavia sanktioita: rekisteristä poistaminen, Euroopan parlamentin kulkuluvan poisto käytöstä ja muiden kannustimien menettäminen.

Valitus sen sijaan koskee sitä, ettei rekisteröinyt ole noudattanut hyvää edunvalvontatapaa. Valituksen tueksi on toimitettava olennaisia tosiseikkoja epäilyistä hyvän edunvalvontatavan noudattamatta jättämisestä. Avoimuusrekisterin yhteinen sihteeristö tutkii valituksen ottaen huomioon suhteellisuusperiaatteen ja hyvää hallintotapaa koskevan periaatteen. Rekisteröinti poistetaan käytöstä asian käsittelyn ajaksi. Jos valitus todetaan aiheelliseksi, avoimuusrekisterin yhteinen sihteeristö toteuttaa kaikki tarvittavat toimenpiteet yhteistyössä rekisteröityneen kanssa asian ratkaisemiseksi. Jos rekisteröinyt suostuu yhteistyöhön, avoimuusrekisterin yhteinen sihteeristö antaa ratkaisun löytämiseksi tapauskohtaisesti riittävästi aikaa.

Jos rekisteröinyt suostuu yhteistyöhön, rekisteröinti aktivoidaan uudelleen ja valituksen käsittely päätetään. Avoimuusrekisterin yhteinen sihteeristö ilmoittaa päätöksestä ja sen perusteluista sekä rekisteröityneelle että valituksen tekijälle. Jos taas rekisteröinyt ei suostu yhteistyöhön, rekisteröinyt poistetaan rekisteristä. Jos yhteistyöstä on kieltäydytty toistuvasti, asiattomia keinoja on käytetty toistuvasti tai kyseessä on vakava hyvän edunvalvontatavan noudattamatta jättäminen, rekisteröinyt poistetaan rekisteristä joko yhdeksi tai kahdeksi vuodeksi ja toimenpiteestä julkaistaan maininta rekisterin verkkosivuilla.

Vuonna 2017 sihteeristö vastaanotti 20 varoitusta, jotka koskivat 24:ää organisaatiota. Lisäksi se sai 21 valitusta, joista ainoastaan 3 oli hyväksyttävää.¹⁵⁴ Valitukset koskivat hyvän edunvalvontatavan kolmea kohtaa:

- b) pidättäydyttävä hankkimasta tai yrittämästä hankkia tietoja tai painostamasta tekemään päätöksiä epärehellisin tai asiattomin keinoin
- c) pidättäydyttävä esittämästä, että niillä on virallisia yhteyksiä unioniin tai sen toimielimiin, asioidessaan kolmansien kanssa sekä pidättäydyttävä antamasta vääriä

¹⁵² Avoimuusrekisterin yhteinen sihteeristö, haastattelu 13.3.2018, Bryssel.

¹⁵³ Lomake löytyy osoitteesta http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=fi&reference=ALERTS_COMP-LAINTS.

¹⁵⁴ Kahdeksan valitusta määriteltiin uudestaan varoituksiksi ja kymmenen valitusta hylättiin, koska ne eivät koskeneet avoimuusrekisteriä tai niiden tueksi ei esitetty todisteita. Ks. Annual report on the operations of the Transparency Register (2017), 12.

tietoja rekisteröitymisen yhteydessä kolmansien tai unionin toimielinten virkamiesten tai muun henkilöstön johtamiseksi harhaan ja pidättäydyttävä käyttämästä unionin toimielinten tunnuksia ilman nimenomaista lupaa,

- m) noudatettava tarkoin Euroopan parlamentin työjärjestyksen asiaankuuluvia määräyksiä.

Yksi valituksista ratkesi sihteeristön ja rekisteröityneen välisissä neuvotteluissa. Lisäksi kaksi rekisteröitynyttä poistettiin rekisteristä. Lisäksi sihteeristö käynnisti omasta aloitteestaan tutkimuksen epäasiallisesta toiminnasta syksyllä 2017.¹⁵⁵

6.1.8. Vuoden 2016 ehdotus pakolliseksi (de facto mandatory) avoimuusrekisteriksi

Komissio antoi syyskuussa 2016 ehdotuksen kolmen instituution (parlamentti, komissio, neuvosto) pakolliseksi avoimuusrekisteriksi.¹⁵⁶ Merkittävin muutos liittyy rekisterin pakottavuuteen. Komissio ehdottaa nykyisen vapaaehtoisen avoimuusrekisterin muuttamista pakolliseksi kaikille edunvalvojille, jotka ovat yhteydessä Euroopan parlamenttiin, Euroopan unionin neuvostoon tai komissioon. Rekisteri ei koskisi edelleenkaan jäsenvaltioiden pysyviä EU-edustustoja, joita kuitenkin kannustetaan vapaaehtoiseen osallistumiseen.¹⁵⁷ Uusi rekisteri pohjautuisi nykyiseen parlamentin ja komission vapaaehtoiseen rekisteriin. Tavoitteena on, että nämä kolme toimielintä – nyt myös Euroopan unionin neuvosto – alkaisivat ensi kertaa soveltaa avoimuuteen samoja vähimmäisvaatimuksia. Ehdotuksen mukaan näiden kolmen toimielimen päättäjät pääsisivät tapaamaan vain avoimuusrekisteriin rekisteröityneiden organisaatioiden edustajat. Komissio on soveltanut tätä sääntöä suhteissaan edunvalvojiin marraskuusta 2014.

Komission ehdotuksessa määritellään aiempaa selvemmin, millaiset toimintatypit ja organisaatiot kuuluvat rekisterin soveltamisalaan. Ehdotuksella halutaan myös edistää ja valvoa paremmin hyvän edunvalvontatavan noudattamista sekä parantaa rekisterin tietojen laatua selvittämällä vaatimuksia ja parantamalla laadunvalvontaa.

Lobbaus määritellään toiminnaksi, jolla edistetään tiettyjä etuja olemalla vuorovaikutuksessa jonkin sopimuksen allekirjoittavan toimielimen, niiden jäsenten tai virkamiesten kanssa tavoitteena vaikuttaa toimintapolitiikan tai lainsäädännön laatimiseen tai täytäntöönpanoon taikka päätöksentekoprosessiin näissä toimielimissä.¹⁵⁸ Poikkeukset ovat osin samat, vaikka joitain muutoksiakin esitetään. Oikeudellista neuvonantoa, työmarkkinaosapuolia ja tietopyyntöihin vastaamista koskevat poikkeukset on säilytetty, tosin hiukan muutettuina. Lisäksi on tehty uusia poikkeuksia. Ensimmäisen mukaan rekisterin ulkopuolelle jäävät unionin lainsäädännöllä tai unioniin sovellettavalla kansainvälisellä oikeudella perustetun oikeudellisen tai hallinnollisen menettelyn yhteydessä osapuolena tai kolmantena osapuolena esitetyt lausumat ja lausumat, jotka perustuvat sopimussuhteeseen toimielimen kanssa tai unionin varoilla rahoitettavaan avustussopimukseen.¹⁵⁹ Lisäksi ehdotuksessa on kansalaisten yhteydenottoja yksityishenkilöinä koskeva poikkeus. Ehdotuksen mukaan tilanteet, joissa kansalaiset ovat yh-

¹⁵⁵ Annual report on the operations of the Transparency Register (2017), 13.

¹⁵⁶ Euroopan unionin komissio (2016). Ehdotus Toimielinten sopimus pakollisesta avoimuusrekisteristä. COM/2016/0627 final. Ehdotusta varten komissio konsultoi laajalti eri osapuolia. Aiheesta järjestettiin julkinen kuuleminen, joka kesti 12 viikkoa ja päättyi 1.6.2016. Kuulemiseen annettiin 1 758 vastausta, joista 975 tuli yksityishenkilöiltä ja 783 organisaatioilta. Vastaajat antoivat palautetta nykyisen avoimuusrekisterin toimivuudesta ja ehdottivat parannuksia.

¹⁵⁷ Ehdotus, 13 artikla.

¹⁵⁸ Ehdotus, 3(1) artikla.

¹⁵⁹ Ehdotus, 3(2)b artikla.

teydessä johonkin kolmesta toimielimestä pelkästään yksityishenkilön ominaisuudessa, jäävät rekisterin ulkopuolelle.¹⁶⁰ Tämä on ollut käytäntö tähänkin asti, nyt asia selvennetään myös sopimuksessa.

Toisin kuin voimassa olevassa sopimuksessa, ehdotuksessa määritellään lobbari. Ehdotuksen 2 artiklan mukaan ”edunvalvojalla” tarkoitetaan luonnollista tai oikeushenkilöä tai virallisia ja/tai epävirallisia ryhmiä, järjestöjä tai niiden verkostoja, jotka harjoittavat tämän sopimuksen soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa.

Yksi merkittävimmistä muutoksista liittyy siihen, että rekisteröityminen on edellytyksenä toimielinten jäsenten ja virkamiesten tapaamiselle. Artiklan 5 mukaan ainoastaan rekisteröitynyt edunvalvoja voi tavata Euroopan parlamentin jäseniä, pääsihteeriä, pääjohtajia ja poliittisten ryhmien pääsihteereitä, Euroopan unionin neuvoston senhetkisen tai tulevan puheenjohtajavaltion suurlähettilästä ja tämän sijaisia Euroopan unionin jäsenvaltioiden hallitusten pysyvien edustajien komiteassa sekä neuvoston pääsihteeriä ja pääjohtajia sekä komission jäseniä, heidän kabinettiensa jäseniä ja pääjohtajia.¹⁶¹

Komissio myös esittää, että valvontaa varten osoitetaan lisäresursseja. Tämä on perusteltua, koska ehdotuksen 6(4) artiklan mukaan rekisteröinnit kirjataan vasta kun niiden kelpoisuus on todettu, ja rekisteröinnin katsotaan täyttävän sille asetettavat vaatimukset (ks. myös 9(3) artikla). Sihteeristön aktiivinen rooli rekisteröinnin kelpoisuuden toteamisessa sisältyisi siten ensimmäistä kertaa myös toimielinten väliseen sopimukseen. Lisäksi suunnitelmiin kuuluu sihteeristön uudelleenorganisointi niin, että sihteeristö toimisi aikaisempaa itsenäisemmin. Lisäksi komissio ehdottaa johtokunnan perustamista, jolle sihteeristön päätöksiin tyytymättömät toimijat voisivat esittää uudelleentarkastelupyynnön. Johtokunnan päätöksistä voisi edelleen tehdä kanteen EU:n tuomioistuimelle tai kantelun Euroopan oikeusasiamiehelle. Tällä ratkais-taisiin oikeudellisia palveluja tarjoavien toimistojen tyytymättömyys siihen, ettei sihteeristön päätöksiin ole voinut hakea muutosta. Jos avoimuusrekisteriin rekisteröitynyt ei noudata hyvää edunvalvontatapaa, siltä voitaisiin väliaikaisesti evätä oikeus pitää yhteyttä toimielimiin tai se voidaan poistaa rekisteristä.

Ehdotuksen 12 artiklan mukaan unionin muita toimielimiä, elimiä, toimistoja ja virastoja kannustetaan käyttämään sopimuksella luotua kehystä viitekehyksenä vuorovaikutuksessaan edunvalvojien kanssa. Tämä tarkoittaisi mahdollisesti sitä, että esimerkiksi EU:n erillisvirastot käyttäisivät avoimuusrekisteriä soveltuvien osin omassa toiminnassaan.

6.1.9. Arviointi

Hyödyt ja haitat. Toimiiko EU:n avoimuusrekisteri? Ja jos toimii, kuka siitä hyötyy ja kuka kärsii? Bunean tuoreessa tutkimuksessa eurooppalaisia sidosryhmiä pyydettiin arvioimaan, onko avoimuusrekisteri tehokas ja kestävä sääntelyn muoto.¹⁶² Tehokkuuden mittariksi asetettiin se, kuinka tyytyväisiä intressiryhmät ja erityisesti suuri yleisö ovat rekisterin mahdollisuuksiin lisätä tietoa edunvalvonnasta ja eurooppalaisesta päätöksenteosta. Lobbaussääntelyä taas pidetään kestäväenä, jos intressiryhmillä on kannustimia noudattaa rekisterin sääntöjä

¹⁶⁰ Ehdotus, 3(2)e artikla.

¹⁶¹ Tutkimuksessa on ehdotettu vielä laajempaa henkilöpiiriä. Ehdotuksen mukaan säännöksen tulisi kattaa kaikki komission ja parlamentin virkamiehet, avustajat, pysyvät edustajistot ja neuvoston virkamiehet, Eurooppa-neuvoston presidentti, kabinetin jäsenet ja sihteeristön virkamiehet. Ks. Dionigi, M.K. – Martens, H. (2016). The EU Transparency Register: on the right path, but not quite there yet. European Policy Center. Discussion Paper. 15 December 2016, 3.

¹⁶² Bunea (2018). Tutkimuksen aineistona on käytetty komission keväällä 2016 järjestämään lobbausrekisteriä koskevaan julkiseen kuulemiseen annettuja vastauksia.

ja tukea toiminnallaan avoimuutta. Tutkimuksessa oletettiin, että jos sääntely on sekä tehokasta että kestävä, se on silloin myös suuren yleisön mielestä luotettavaa ja sääntelyn kohteiden mielestä relevanttia.

Yli tuhannen vastaajan aineistossa rekisterin tehokkuus arvioitiin heikoksi. Vastaajat kritisivat erityisesti rekisteriin tallennetun tiedon oikeellisuutta ja riittävyttä: yli 40 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että rekisteriin tallennettu tieto ei täytä sille asetettuja odotuksia. Ylipäänsä rekisterin tehokkuus sääntelyinstrumenttina kyseenalaistettiin. Vaikka 60 prosenttia vastaajista totesi, että komission ja parlamentin ylläpitämä avoimuusrekisteri toimii paremmin kuin vastaavantyyppiset kansalliset rekisterit ja että rekisteri on käyttäjäystävällinen, 51 prosenttia oli kuitenkin sitä mieltä, että avoimuusrekisteri on vain jossain määrin hyödyllinen lobbauksen sääntelyssä. Vastaajien välillä oli eroja. Kansalaiset olivat huomattavasti kriittisempiä rekisterin toimintaa kohtaan kuin edunvalvojat itse. Sääntelyn kohteena olevat edunvalvojat olivat sitä mieltä, että avoimuusrekisterin tulisi koskea entistä suurempaa määrää organisaatioita, samalla kun he vastustivat sitä, että entistä suurempi osa yhteydenpidosta tulisi rekisteröintivelvollisuuden piiriin. Tosin edunvalvojenkin välillä oli eroja. Lobbareiden sisäpiiriläiset, eli ne tahot, jotka osallistuvat EU:n päätöksentekoon usein, olivat kriittisempiä kuin ne lobbarit, jotka osallistuvat harvemmin. Sisäpiiriläiset olivat haluttomia parantamaan rekisteriin syötetyn tiedon laatua, jos se tarkoittaa heille lisäkustannuksia.¹⁶³

Kestävyys sen sijaan arvioitiin hieman paremmaksi kuin tehokkuus, heikosta keskiarvoon. Erityisesti vastaajat olivat tyytyväisiä rekisteröintiin yhdistettyihin etuihin: 85 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että pääsy komissioon oli erityisen tärkeä etu, 83 prosenttia vastaajista piti tärkeänä pääsyä komission asiantuntijaryhmiin ja 79 prosenttia vastaajista arvosti pääsyä parlamenttiin. Vastaajista 60 prosenttia oli sitä mieltä, että avoimuusrekisterin määritelmä lobbauksesta on asianmukainen. Vastaajien enemmistö oli kuitenkin sitä mieltä, että rekisteriä tulisi laajentaa. Erityistä suosiota (94 prosenttia vastaajista) sai komission ehdotus siitä, että neuvosto tulisi osaksi komission ja parlamentin välistä sopimusta.

Tutkimuksesta vedettyjen johtopäätösten mukaan EU:n tulisi ennen muuta keskittyä parantamaan rekisteriin syötetyn tiedon laatua, helpottamaan sen käytettävyyttä ja tehostamaan sanktioita. Tutkimus ei sinällään vastaa kysymykseen siitä, tulisiko avoimuusrekisteristä tehdä pakollinen. Sen sijaan tutkijat ovat sitä mieltä, että ilman parannuksia laatuun, käytettävyyteen ja sanktioihin (pakollinen) rekisteri lisää lähinnä EU:n demokratiavajetta. On huomattava, että monet ehdotetuista parannuksista ovat jo käytössä Yhdysvalloissa. Osa tutkijoista onkin sitä mieltä, että EU:n avoimuusrekisteriä tulisi lähentää Yhdysvalloissa käytössä olevaan rekisteriin.¹⁶⁴ Bunean tutkimuksesta käy myös ilmi, että kansalaisilla ja lobbareilla on toisistaan eroavia näkemyksiä lobbaussääntelyn toimivuudesta. Yleisesti katsotaan, että lobbaussääntelyn kohteiden, eli lobbareiden, hyväksyntä on sääntelyn tehokkuuden kannalta merkittävämpi kuin kansalaisten mielipide. EU:ssa lobbaussääntelyn kohteiden hyväksyntä on merkittävää erityisesti siitä syystä, että EU:n päätöksentekijät ovat riippuvaisia intressiryhmien välittämästä tiedosta.¹⁶⁵ Tämä antaa lobbareiden mielipiteille merkittävän painoarvon silloin kun keskustellaan lobbaussääntelyn muodosta. Sen sijaan lobbaussääntelystä viime kädessä hyötyvät tahot, eli kansalaiset, ovat hajallaan 28 eri jäsenvaltiossa, mikä tarkoittaa, että heidän intressejään on vaikea edustaa.¹⁶⁶ Tästä hajanaisuudesta johtuu myös se, että lobbaussääntelyä suunniteltaessa on vaikea sanoa, minkälainen tieto on relevanttia tiedon

¹⁶³ Bunea 2018, 9. Bunea määrittelee sisäpiiriläisen seuraavasti: "a 'policy insider' is defined in terms of its privileged position in the EU consultative and policy making setting. This position is determined by the extent to which organisations possess the resources that policy makers require in exchange for access to decision making and the potential to influence policy outcomes, such as policy relevant information and legitimacy". Ks. tarkemmin Bunea, A. (2017). Designing stakeholder consultations: Reinforcing or alleviating bias in the European union system of governance? 56(1) European Journal of Political Research, 46–69.

¹⁶⁴ Brandt, S.U. – Svendsen, G.T. (2016). The politics of persuasion: Should lobbying be regulated in the EU? Cheltenham: Edward Elgar.

¹⁶⁵ Eising, R. (2007). The access of business interests to EU institutions: Towards elite pluralism? 14(3) Journal of European Public Policy, 384–403.

¹⁶⁶ Bunea (2018), 9.

käyttäjille eli suurelle yleisölle. Toisaalta tulee ottaa huomioon, että lobbaussääntelystä hyötyvät myös lobbarit itse, eivät pelkästään suuren yleisön edustajat.

Vuonna 2008 toteutetun selvityksen mukaan suurin osa lobbareista sekä Yhdysvalloissa että Brysselissä kannattaa lobbarirekisteriä. Peräti 66,2 prosenttia kyselytutkimukseen osallistuneista lobbareista kannatti pakollista rekisteriä kun taas 25,7 prosenttia kannatti vapaaehtoista sääntelyä. Lähes kaikki, jotka kannattivat vapaaehtoista systeemiä, toimivat Brysselissä. Silti kuitenkin enemmistö EU-lobbareistakin kannatti pakollista rekisteriä. Vuotta myöhemmin toteutetun toisen tutkimuksen mukaan suurin osa (61,4 prosenttia) eurooppalaisista lobbareista (ei ainoastaan Brysselissä toimivista) kannatti pakollista lobbarirekisteriä. Suurin osa kyselyyn vastanneista lobbareista oli sitä mieltä, että pakollinen lobbarirekisteri puhdistaisi alan mainetta myös suuren yleisön silmissä. Tutkimuksen mukaan onkin aika todeta myytiksi sääntelyä vastustava lobbari.¹⁶⁷

Avoimuusrekisterin yhteisen sihteeristön mukaan EU:n avoimuusrekisterin edut liittyvät pääasiassa kolmeen seikkaan. Rekisteri on helppokäyttöinen ja selkeä. Toiseksi lobbaus on säännelty yksinkertaisella ja helposti ymmärrettävällä tavalla. Lobbauksen määritelmä on myös suhteellisen laaja, ja sillä pyritään kattamaan kaikki ne tahot, jotka osallistuvat EU:n päätöksentekoon. Kolmanneksi avoimuusrekisteri tuottaa päätöksentekijöille informaatiota sidosryhmistä ja niiden toiminnasta. Parhaimmillaan päätöksentekijä löytää avoimuusrekisteristä uusia sidosryhmätahoja, joita kutsua esimerkiksi julkisiin kuulemisiin.¹⁶⁸ Rekisterin menestystä voi mitata myös rekisteröityneiden määrällä. Kun parlamentti ja komissio lanseerivat rekisterin vuonna 2008, rekisteröityneitä oli 244. Kymmenen vuotta myöhemmin rekisteröityneitä on lähes 12 000, ja uusia rekisteröintejä tulee noin 50 viikossa, kuukausitasolla noin 200.¹⁶⁹

Haittoja on niitäkin useampia. Sihteeristö itse nosti esille sen, etteivät he voi tietää ketkä puuttuvat rekisteristä. Toisaalta he huomauttivat siitä, ettei rekisteriä perustettu sen vuoksi, että sen avulla voitaisiin jäljittää kaikki EU:ssa edunvalvontaa tekevät tahot. Sen pääasiallinen funktio on osoittaa kaikki ne tahot, jotka ovat rekisteröityneet.¹⁷⁰ Usein esille nousee myös rekisterin sisältämän tiedon oikeellisuus. Sidoryhmien mukaan rekisteriin tallennettuun tietoon sisältyy virheitä ja puutteellisuuksia. Erityisesti tämä koskee niin kutsuttuja vanhoja rekisteröintejä, koska yhteinen sihteeristö on vasta vuodesta 2016 tarkistanut rekisteröinnit. Myös neuvoston puuttuminen rekisteristä on aiheuttanut huolta sidoryhmien parissa. Tämä korjaantunee tulevaisuudessa, jos komission ehdotus pakolliseksi lobbarirekisteriksi toteutuu suunnitellussa laajuudessaan. Samalla tulee kuitenkin ratkaistavaksi yleisempi rajanveto-ongelma sen suhteen, mikä on jäsenvaltioihin kohdistuvaa lobbausta ja mikä EU:hun kohdistuvaa lobbausta.

Rekisteri on tällä hetkellä vapaaehtoinen, mutta siitä huolimatta toimielinten välisessä sopimuksessa käytetään velvoittavaa kieltä. Sopimuksessa puhutaan esimerkiksi niistä tahoista, joiden ”edellytetään rekisteröityvän”. Ongelma ei korjaannu vaan lähinnä muuttaa muotoaan, jos komission ehdotus pakollisesta rekisteristä hyväksytään. Komission ehdotuksessa rekisterin oikeudellinen luonne muutetaan tosiasiallisesti sitovaksi (de facto mandatory). Tämä tarkoittaa sitä, ettei sihteeristöllä ole edelleenkään valtuuksia edellyttää rekisteröintejä oikeudellisin keinoin (esimerkiksi määräämällä hallinnollinen sanktio) vaan se voi ainoastaan suosittelaa sitä. Varsinainen pakko syntyy siitä, että ehdotuksen mukaan toimielinten edustajat tapaavat ainoastaan rekisteröityneitä edunvalvojia. Tällaisten oikeudellisten konstruktoiden

¹⁶⁷ Kumpaankin tutkimukseen on viitattu artikkelissa Holman – Luneburg (2012), 97–98. Ks. myös Nastase – Muurmans (2018), 11.

¹⁶⁸ Avoimuusrekisterin yhteinen sihteeristö, haastattelu 13.3.2018, Bryssel.

¹⁶⁹ Dionigi – Martens (2016), 2. Ks. myös Annual report on the operations of the Transparency Register (2017), 8.

¹⁷⁰ Avoimuusrekisterin yhteinen sihteeristö, haastattelu 13.3.2018, Bryssel.

käyttöä tulisi välttää, koska ne ainoastaan lisäävät hämmennystä sen suhteen, milloin oikeudellinen sääntely on velvoittavaa ja milloin ei.¹⁷¹

Avoimuusrekisterin sihteeristö nosti itse yhdeksi avoimuusrekisterin ongelmaksi täytöntöönpanovaltuuksien puuttumisen.¹⁷² Myös tutkimuksessa sanktioita on pidetty heikkoina. Tutkimuksen mukaan erityisesti väärin ja/tai harhaanjohtavien tietojen antaminen tulisi sanktioida ankarammin. Viranomaisille tulisi antaa mahdollisuus poistaa vääriä tai harhaanjohtavia tietoja antanut taho väliaikaisesti rekisteristä, mikä tarkoittaisi myös sitä, etteivät he voisi sopia tapaamisia komissaarien kanssa.¹⁷³ Toisaalta yhteinen sihteeristö nosti esiin Yhdysvaltain lobbarirekisterin, joka mahdollistaa täytöntöönpanovaltuuksien käytön. Kuten alla osoitetaan, tosiasiaa niihin ei juurikaan turvauduta. Sama koskee alla esiteltävää Itävallan rekisteriä. Sihteeristön mukaan täytöntöönpanovaltuuksien käyttö edellyttää sitä, että niihin myös turvaudutaan tarvittaessa, muuten rekisteri ei ole sen kohteiden mielestä uskottava, mikä rapauttaa koko lobbaussääntelyn uskottavuutta.

Suhde kansainvälisiin suosituksiin. Kuten edellä on huomattu, kansainväliset suositukset ovat väljiä ja jättävät paljon liikkumavaraa sääntelyn toteuttamiseksi. Unionin avoimuusrekisteri on linjassa Euroopan neuvoston suositusten kanssa, ja kaikki suosituksissa asetetut (miksi)vaatimukset on täytetty. OECD:n suositukset ovat suurilta osin samansuuntaisia kuin Euroopan neuvoston suositukset. Jos EU:n avoimuusrekisteriä verrataan OECD:n kymmeneen edellä esiteltyyn periaatteeseen, käy nopeasti ilmi, että poikkeavuuksia ei juuri ole. Yhteisen sihteeristön virkamiehet ovat sitä mieltä, että EU:n avoimuusrekisteri vastaa kansainvälisiä suosituksia. Heidän mukaansa erityisesti OECD korosti sitä, että sääntelymallin tulee olla helposti implementoitavissa, eli sääntelymallia valittaessa tulisi välttää sellaista tilannetta, jossa sääntely on paperilla tehokas mutta käytännössä heikko.¹⁷⁴ Ainoa yksityiskohta, jossa EU:n avoimuusrekisteri ei seuraa ohjeistusta tarkkaan, liittyy tietoon, jota lobbauksesta annetaan. Viidennen periaatteen selityksen mukaan tiedonantovelvollisuuden tulee kattaa vähintään tieto konsultti- ja työntekijälobbarista, lobbauksen asiallisesta kohteesta, sen edunsaajista, erityisesti asiakkaista, sekä lobatuista viranomaisista. EU:n avoimuusrekisteriin ei sisälly tietoa lobatuista henkilöistä. Periaatteessa tällainen tieto tulisi olla selvitettävissä komission ylimpien virkamiesten pitämistä tapaamispäiväkirjoista. Niiden kautta saatu tieto on kuitenkin hajanaista ja hajallaan eri pääosastojen verkkosivuilla.

Viranomaistoiminnan rooli. EU:n lobbaussääntely velvoittaa sekä lobbareita että viranomaisia. Vaikka rekisteröintivelvollisuus koskettaa ainoastaan lobbareita, sääntely edellyttää, että viranomaiset tapaavat ainoastaan rekisteröityneitä edunvalvojia.¹⁷⁵ Viranomaistoiminnan eräs ulottuvuus liittyy siis siihen, että viranomaiset itse noudattavat edunvalvontaa koskevia sääntöjä.¹⁷⁶

Kuten edellä tarkemmin selvitettiin, Euroopan parlamentin ja komission pääsihteerit ovat vastuussa järjestelmän valvonnasta ja kaikista sen toimintaan liittyvistä keskeisistä toiminnallisista näkökohdista. Jos komission ehdotus pakolliseksi lobbarirekisteriksi toteutuu, parlamentin ja komission lisäksi myös neuvosto liittyy järjestelmän ylläpitäjiin. Sihteeristöllä voidaan katsoa olevan kaksi pääroolia. Ensimmäiseksi sen tulee varmistaa rekisterin sisältämän tie-

¹⁷¹ Tutkimuksessa on huomautettu toisestakin vapaaehtoisuuteen liittyvästä ongelmasta. Avoimuusrekisteri perustuu sille, että toimijat raportoivat vapaaehtoisesti toimintansa ja että rekisterin ylläpitäjä kohtelee toimijoita tasapuolisesti. Erityisesti liike-elämää edustavat intressitahot ovat sitä mieltä, että suuren yleisön ja median kiinnostus kohdistuu voittopuolisesti heihin, mikä luo heidän mielestään epäreilun kilpailuasetelman. Tämä taas heikentää toimijoiden halukkuutta sitoutua vapaaehtoisen rekisterin toimintaan. Ks. Nastase – Muurmans (2018).

¹⁷² Avoimuusrekisterin yhteinen sihteeristö, haastattelu 13.3.2018, Bryssel.

¹⁷³ Dionigi – Martens (2016), 6.

¹⁷⁴ Avoimuusrekisterin yhteinen sihteeristö, haastattelu 13.3.2018, Bryssel.

¹⁷⁵ Kirjoittamishetkellä (elokuu 2018) velvollisuus koskee ainoastaan komission virkamiehiä komission 25.10.2014 tehdyn päätöksen perusteella. Jos komission ehdotus pakolliseksi lobbarirekisteriksi hyväksytään, velvollisuus ulotetaan koskemaan myös parlamentaarisia, parlamentin henkilökuntaa ja erikseen määriteltäviä neuvoston virkamiehiä.

¹⁷⁶ Sihteeristön virkamiesten haastatteluissa korostettiin virkamiesten jatkuvan koulutuksen tärkeyttä. Ks. avoimuusrekisterin yhteinen sihteeristö, haastattelu 13.3.2018, Bryssel.

don mahdollisimman hyvä laatu. Sihteeristö painottaa täytäntöönpano-ohjeissa, ettei se tarkista eikä hyväksy etukäteen rekisteröitymisen yhteydessä annettavia tietoja (vaikka se nykyään tarkistaakin rekisteröitymiset ennen kuin ne kirjataan rekisteriin). Rekisteröitynyt organisaatio tai henkilö, joka on sitoutunut noudattamaan hyvää edunvalvontatapaa, on kuitenkin yksin vastuussa rekisterissä olevista tiedoistaan. Tämä on lähtökohta myös uudessa ehdotuksessa pakolliseksi avoimuusrekisteriksi (9(3) artikla). Sihteeristö kehottaa rekisteröityneitä tarkistamaan ja päivittämään tietonsa vähintään kolme kertaa vuodessa. Kaikkien rekisteröityneiden on joka tapauksessa tarkistettava ja päivitettävä tietonsa kerran vuodessa. Järjestelmä lähettää tästä sähköpostimuistutuksen automaattisesti kerran vuodessa. Rekisteröitymisen jälkeen sihteeristö tekee säännöllisesti rekisteröintikelpoisuuden tarkastuksia ja satunnaisia tai kohdennettuja tarkistuksia, joissa katsotaan, pitävätkö rekisteröityneen kirjaamat tiedot paikkansa ja onko kaikki vaaditut tiedot annettu. Ongelmatapauksissa se ottaa yhteyttä rekisteröityneeseen tahoon ja pyytää sitä päivittämään tai kommentoimaan tietojaan. Jos rekisteröitynyt kieltäytyy korjaamasta tietoja, sihteeristö soveltaa varoitusten ja valitusten käsittelyyn tarkoitettua menettelyä. Sihteeristö korostaa sitä, että koska rekisteri on niin laaja, kattava valvonta on mahdotonta. Tämän takia sihteeristö lisäksi kehottaa rekisterin käyttäjiä ilmoittamaan rekisteritietojen virheistä tai puutteista varoitusjärjestelmän avulla.

Toiseksi sihteeristön tulee ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin avoimuusrekisterin tunnettuuden parantamiseksi. Nämä toimenpiteet ovat erityisen tärkeitä, koska rekisteri perustuu vapaaehtoiseen tietojen luovuttamiseen.

Lainsäädäntö

Toimielinten välinen sopimus, osapuolina Euroopan parlamentti ja komissio. Ensimmäinen sopimus vuodelta 2011, uusittu sopimus vuodelta 2014. Parlamentti, komissio ja neuvosto neuvottelevat parhaillaan uudesta toimielinten välisestä sopimuksesta.

Hyvä edunvalvontatapa

On. Rekisteröitymällä lobbarit sitoutuvat noudattamaan hyvää edunvalvontatapaa.

Lobbarirekisteri

Julkinen rekisteri on instituutioiden yhteinen, korvaa aikaisemmat rekisterit. Rekisteriin sisällytetään perustiedot rekisteröintivelvollisesta, edistetyistä asioista, asiakkaista sekä vuotuiset kustannukset. Ei sisällä tietoa tavatuista päätöksentekijöistä.

Pakollinen/vapaaehtoinen

Vapaaehtoinen, mutta käytännössä pakollinen, koska esimerkiksi komissio tapaa ainoastaan rekisteröityneitä lobbareita.

Lobbauksen määritelmä

Lobbaus määritellään toiminnaksi, jonka tarkoituksena on vaikuttaa suoraan tai välillisesti toimintapolitiikkojen laatimiseen ja täytäntöönpanoon ja päätöksentekoon unionin toimielimissä riippumatta toimintojen suorittamispaikasta sekä käytetyistä viestintäkanavista tai tavoista.

Rekisterin kattavuus

Laaja, kattaa konsultit, oikeudellisia palveluja tarjoavat yritykset, ammattijärjestöt, yritysten työllistämät lobbarit, kansalaisjärjestöt, ajatushautomot, uskonnolliset järjestöt ja julkiset viranomaiset (paikallis- ja kunnallishallinto). Osalla niistä ei ole varsinaista velvollisuutta rekisteröityä, mutta ne voivat halutessaan rekisteröityä.

Pääsy parlamentin tiloihin ja muut kannustimet

Parlamentti antaa yhden vuoden voimassa olevia kulkulupia lobbareille, jotka edustavat rekisteröitynyttä organisaatiota tai työskentelevät sille. Komission korkeat virkamiehet tapaavat ainoastaan rekisteröityneitä lobbareita. Lisäksi myös komission asiantuntijaryhmien jäsenten edellytetään rekisteröityvän.

Vastaava viranomainen

Rekisterin yhteinen sihteeristö, joka koostuu sekä komission että parlamentin virkamiehistä. Parlamentin ja komission pääsihteerit ovat vastuussa toimielinten välisen sopimuksen täytäntöönpanosta.

Sanktiot ja täytäntöönpano

Koska rekisteri on vapaaehtoinen, rekisteröintivelvollisuuden noudattamatta jättämisestä ei voida langettaa sanktioita. Lobbari voidaan poistaa rekisteristä hänestä tehdyn valituksen jälkeen tai jos hän kieltäytyy yhteistyöstä. Langetetun sanktion kirjaaminen rekisteriin on mahdollista vakavissa rikkomustapauksissa.

Karenssiaika

Komission jäseniä koskee kahden vuoden ja presidenttiä kolmen vuoden karenssiaika, jonka aikana heidän tulee ilmoittaa komissiolle uusista työtehtävistä ja jonka aikana he ovat estyneitä lobbaamasta entistä työnantajaansa. Karenssimääräykset eivät koske EU-parlamentaarikkoja. EU:n korkeita virkamiehiä kielletään palvelussuhteensa päättymistä seuraavien 12 kuukauden aikana harjoittamasta edunvalvontaa tai edistämästä entisen toimielimensä henkilöstön keskuudessa yrityksensä, asiakkaidensa tai työnantajansa lukuun asioita, joista he vastasivat palvelussuhteensa viimeisten kolmen vuoden aikana.

Tapaamispäiväkirja

Komissio julkaisee kahden viikon kuluessa tapaamisesta tapaamisen päivämäärän ja paikan, tavattujen organisaatioiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien nimet sekä tapaamisen aiheen. Päätös koskee ainoastaan komission ylimpiä virkamiehiä, ja asioiden valmistelusta usein tosiasiallisesti vastaavat alemman tason virkamiehet eivät kuulu päätöksen soveltamisalaan.

6.2. Irlanti

Hallintojärjestelmä. Irlannissa on brittiläistyylinen kaksihuoneinen parlamentaristinen järjestelmä. Presidentti on nimellinen valtionpäämies, mutta hallitusta johtaa pääministeri, jonka

parlamentti valitsee. Ministeriön virkamiehistö ei ole sidottu valittuihin ministereihin vaan voi jatkaa yli hallituskausien.

Puoluejärjestelmä. Parlamentin alahuone valitaan suhteellisella siirtoäänivaalitavalla järjestetyssä kansanäänestyksessä.¹⁷⁷ Parlamentin ylähuone valitaan suhteellisella siirtoäänivaalitavalla osin erillisten paneelien, osin tiettyjen yliopistojen alumnien toimesta sekä osin suoraan pääministerin valinnalla. Seurauksena on monipuoluejärjestelmä.

Lainsäädännöllisten elinten määrä. Kaksihuoneinen parlamentti. Ylähuoneen valta rajoittuu käytännössä mahdollisuuden hidastaa lain voimaantuloa. Maakunta- ja kuntatason paikallishallinnolla ei ole verotusoikeutta eikä siten taloudellista itsenäisyyttä suhteessa keskuksenhallintoon. Valtio vastaakin esimerkiksi terveydenhuollosta, koulutuksesta ja sosiaaliturvasta. Tämän seurauksena parlamentin jäsenet ovat suhteellisen itsenäisiä lobbauskohdeita edustamansa vaalipiirin asioiden suhteen. Paikallishallinnon vallan alaa ovat lähinnä kaavoitus ja rakentaminen,¹⁷⁸ mutta niitä koskevissa päätöksissä käytetään merkittäviä rahasummia ja niiden häiriöt olivat tärkeä syy nykyisen lobbaussääntelyn laatimiseen.¹⁷⁹

Työmarkkinajärjestöjen rooli. Vuoteen 2009 saakka Irlannissa harjoitettiin kansallista kolmikantasopimista (National Social Partnership Agreement). Vuodesta 2008 alkaen käytäntöä on purettu sekä poliittisesti että oikeudellisesti ja on siirrytty enemmän paikalliseen sopimiseen. Työmarkkinajärjestöillä ei nykyään ole merkittävää roolia politiikassa.¹⁸⁰

Virastot. Irlantiin syntyi 1990- ja 2000-luvuilla yleisen hallituksen tehtävien ulkoistamisen trendin myötä *ad hoc*-luonteisesti¹⁸¹ satojen erilaisten virastojen¹⁸² ”organisatorinen eläintarha”.¹⁸³ Vuonna 2007 yli kahdella sadalla virastolla oli sääntelyoikeuksia, eli ne saattoivat laatia sääntöjä sekä valvoa, tutkia ja sanktoida toimintaa.¹⁸⁴ Virastoilla on tärkeä rooli lain implementoinnissa, ja vaikka ne ovat periaatteessa vastuussa eri ministeriöille, täsmälliset vastuullisuussuhteet eivät aina ole olleet selviä ja käytännössä virastot ovat olleet melko itsenäisiä suhteessa sekä hallitukseen että parlamenttiin.¹⁸⁵ Tilannetta on yritetty korjata vuonna 2011 hallinnollisella uudistuksella, jonka myötä kymmeniä virastoja lakkautettiin ja jäljelle jääneiden yhä lukuisten virastojen toiminnan ohjaus keskitettiin vastaperustetulle julkisten menojen ja uudistuksen ministeriölle. Virastoista monet pysyvät silti suhteellisen itsenäisinä.¹⁸⁶

Asiakirjajulkisuus. Irlannissa on viimeksi vuonna 2014 säädetty uusi asiakirjajulkisuutta sääntelevä Freedom of Information Act (FOIA), joka antaa kansalaisille oikeuden tutustua julkishallinnon elinten ja niiden tehtäviä hoitavien muiden tahojen asiakirjoihin. Viimeksi mainituille on laissa asetettu puolestaan velvollisuus luovuttaa näitä asiakirjoja. Julkishallinnon elimet, tahot jotka hoitavat julkishallinnolle tarkoitettuja tehtäviä, sekä muut hallituksen erikseen määräämät tahot laativat ”julkaisumallin” (model publication scheme) ja ”toimintaohjeen” (code of practice), joiden mukaisesti ne julkaisevat tietoja henkilökunnastaan ja toiminnastaan.¹⁸⁷ Tästä ei seuraa julkishallinnon elimille laillista velvoitetta julkaista asiakirjoja proaktiivisesti vaan ainoastaan omaksua jokin malli, jonka mukaisesti ne niitä julkaisevat. Sen sijaan

¹⁷⁷ https://www.housing.gov.ie/sites/default/files/publications/files/how_the_dail_is_elected_-_english.pdf.

¹⁷⁸ Murphy, G. (2017). Ireland. Teoksessa Bitonti, A. – Harris, P. (toim.). Lobbying in Europe: Public Affairs and the Lobbying Industry in 28 EU Countries. Palgrave MacMillan, 195–205, 196–198.

¹⁷⁹ The Mahon Tribunal of Inquiry into Certain Planning Matters & Payments (Mahon Tribunal, 2012), 1, saatavilla osoitteesta: www.flood-tribunal.ie/asp/Reports.asp?ObjectId=310&Mode=0&RecordID=504. Ks. Local Government Act (2001).

¹⁸⁰ <https://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Countries/Ireland/Collective-Bargaining>.

¹⁸¹ Nolan, P. (2008). Dynamics of Regulation in Ireland: Advocacy, Power and Institutional Interests. Dublin: The Institute of Public Administration, 58.

¹⁸² McGauran, A., Verhoest, K., – Humphreys, P. C. (2005). The Corporate Governance of Agencies in Ireland: Non-commercial National Agencies. CPMR Research Report 6, Institute of Public Administration.

¹⁸³ OECD (2008). Ireland: Towards an Integrated Public Service. Paris: OECD, 300.

¹⁸⁴ Vuonna 2007, pois lukien oikeudelliset, ammatilliset, eettiset ja satama-auktori-teetit, ks. Department of the Taoiseach (2007). Bodies in Ireland with Regulatory Powers As of February 2007, § 2.5 – § 4.3.

¹⁸⁵ MacCarthaigh M. – Boyle, R. (2012). Ireland. Teoksessa Verhoest, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G. – Lægreid, P. (toim.). Government Agencies. Public Sector Organizations. Palgrave Macmillan: London, 40–50. Ks. myös Economist Intelligence Unit (2009). Review of the Regulatory Environment in Ireland. The Department of the Taoiseach, 47–59.

¹⁸⁶ Hardiman, N. – MacCarthaigh, M. (2017). State Retrenchment and Administrative Reform in Ireland: Probing Comparative Policy Paradigms. 19(2) Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, 100–118, 111–113.

¹⁸⁷ Freedom of Information Act (2014), § 8 – § 9. Ks. Department of Public Expenditure and Reform (2016a). Model Publication Scheme.

kuka tahansa voi tehdä kirjallisen vaatimuksen saada tutustua asiakirjaan, ja mikäli pyydetty tieto on määritetty riittävän tarkkaan sen löytämiseksi, on hallituksen vastattava tähän kahdessa viikossa.¹⁸⁸ Laki tarjoaa viranomaiselle kuitenkin myös lukuisia syitä olla vastaamatta pyyntöön.¹⁸⁹

6.2.1. Johdanto

Irlannissa aloitettiin lobbarirekisterin suunnittelua koskeva selvitys vuonna 2011. Selvitystä motivoivat sekä OECD:n ohjeistus avoimeen lainsäädäntöön että Irlannissa pitkään vallinnut yleinen huoli, että suljettujen ovien takana tehdyillä poliittisilla päätöksillä edistetään ennen kaikkea etuoikeutetusti päättäjien kanssa kytkeytyneiden tahojen yksityisiä etuja eikä yleistä etua.¹⁹⁰ Nämä huolet vahvisti tosiksi maankäytön suunnitteluun ja maksuihin liittyviä epäselvyyksiä tutkinut Mahon Tribunal, jonka vuonna 2012 julkaistussa loppuraportissa todettiin korruption olleen Irlannin politiikassa 1980- ja 1990-luvuilla laajalle levinnyttä ja systemaattista.¹⁹¹

Lobbaussäätelyä edelsi myös laajalti raportoitu julkishallinnon hajauttaminen ja ulkoistaminen itsenäisten mutta läpinäkyvättömien ja vaikeasti vastuuseen asetettavien virastojen kautta. Niiden huomattiin toimivan usein kiinteästi yhteydessä sääntelyn kohteena olevaan liike-elämään, siten että yritysten edustajia saattoi istua niiden hallituksissa. Joka tapauksessa virastoihin vaikuttaminen oli merkittävää, läpinäkyvättömyyttä ja mitä ilmeisimmin epätasapainoista.¹⁹²

Koska korruptoituneita yksilöitä tulee aina olemaan, suositteli Mahon Tribunal raportissaan järjestelmällisiä ratkaisuja korruption estämiseksi,¹⁹³ näiden joukossa lobbaussäätely. Lobbausta ei ollut tätä ennen lain tasoisesti säännelty Irlannissa, ja raportissa suositeltiin ammattilobbareille lakisääteisiä toimintasääntöjä sekä velvollisuutta kirjautua rekisteriin ja paljastaa tieto siitä, ketä he lobbaavat ja kenen puolesta. Useimmat lobbarit kuuluvat jo jonkin ei-lainsäädännöllisen toimintaohjeen piiriin, mutta tämä ei ole riittänyt estämään korruptiota. Lisäksi viranomaisillekin suositeltiin toimintaohjetta lobbareiden kanssa toimimiseen ja lainsäädäntöprosessin tekemiseen läpinäkyväksi sekä ylimmille virkamiehille velvollisuutta pitää kirjaa tapaamisistaan lobbareiden kanssa ja näiden osallistumisesta lainsäädäntöprosessin eri vaiheisiin, eli tuoda esiin niin kutsuttu lainsäädännöllinen jalanjälki (legislative footprint) ja julkaista tämä kirjanpito.¹⁹⁴

Korruption välttämiseksi ja läpinäkyvyyden parantamiseksi hallitus sitoutui laatimaan lakisääteisen lobbarirekisterin, josta kävisi ilmi, ketkä¹⁹⁵ yrittävät vaikuttaa politiikkaan.¹⁹⁶ Lobbaussäätely päätettiin laatia intressitahoja konsultoiden, ja tasapuolisen osallistumisen aikaansaamiseksi joulukuussa 2011 esitettiin lobbareille avoin kutsu kertoa OECD:n periaatteiden mukaisessa konsultaatioprosessissa näkemyksistään ”tehokkaan lobbaussäätelyn suunnittelusta, rakenteesta ja implementoinnista”. Kaikkiaan noin 60 järjestöä ja yksilöä ilmaisi näkemyksiään lobbaamisesta, ja näistä osaa¹⁹⁷ pyydettiin tämän seurauksena keskustelemaan viranomaisten kanssa yksittäisistä esiin nousseista aiheista. Heinäkuussa 2012 julkisten menojen ja uudistuksen ministeriö julkaisi konsultaatioiden pohjalta ”lobbaussäätelyn alaa sekä

¹⁸⁸ Freedom of Information Act (2014), § 11 - § 12, § 19.

¹⁸⁹ Freedom of Information Act (2014), § 15.

¹⁹⁰ OECD (2014), 170.

¹⁹¹ Mahon Tribunal (2012), 1.

¹⁹² Barry, F. (2009). Towards Improved Policymaking in Ireland: Contestability and the Marketplace for Ideas. 3 Irish Journal of Public Policy 2. Ks. myös Economist Intelligence Unit (2009), erityisesti 16-8, 47-59; Brown, C. – Scott, C. (2010). Regulation in Ireland: History, Structure, Style and Reform. UCD Centre for Regulation and Governance, 1–2.

¹⁹³ Mahon Tribunal (2012), 2516.

¹⁹⁴ Mahon Tribunal (2012), 2529, 2638–2642.

¹⁹⁵ Pelkästään siitä tiedosta, ketkä lobbaavat, ei välttämättä käy ilmi, miten paljon he yrittävät vaikuttaa ja miten suuri merkitys heidän lobbauksellaan on ollut mihinkin lainsäädäntöön.

¹⁹⁶ OECD (2014), 170.

¹⁹⁷ Sitä, kuinka suuri osa, ei kerrota raportissa.

tärkeimpiä ratkaistavia kysymyksiä” käsitelleen asiakirjan ja järjesti julkisen seminaarin aiheesta, minkä jälkeen järjestettiin toinen konsultaatiokierros, jonka aiheena olivat tärkeimmät ensimmäisellä kierroksella esiin nousseet kysymykset.¹⁹⁸ Regulation of Lobbying Act hyväksyttiin 11.3.2015, ja sen mukaisesti julkisten menojen ja uudistusten ministeri perusti kuuden kuukauden kuluessa tästä julkisen rekisterin, jota valvoo ja ylläpitää Standards in Public Office Commission (SIPOC).¹⁹⁹

6.2.2. Yleiskuvaus rekisteristä

Irlannissa otettiin käyttöön hyvin laaja-alainen lobbarirekisteri, joka koskee lähtökohtaisesti kaikkia tahoja, jotka saavat jotakin maksua siitä, että he ovat yhteydessä poliittikkoihin lobbauksen kannalta olennaisissa asioista. Rekisteriin kirjataan ennen kaikkea lobbaustapahtumat, eli yhteydenotot, ja ilmoitettavan tiedon liiallisuutta on rajoitettu poikkeuksin, jotka koskevat aiheita ja tilanteita: kaikkia mahdollisia lobbaustapahtumia ja -tilanteita ei tarvitse ilmoittaa.

Rekisteröityminen on pakollista²⁰⁰ mutta maksutonta. Rekisteri on myös yleisön selattavissa maksutta osoitteessa <https://www.lobbying.ie/app/home/search>.²⁰¹ Rekisteröitymisestä on vapautettu yksityishenkilöt, diplomaatit, työmarkkinaosapuolet työmarkkinaneuvotteluissa, julkiseen virkaan nimitetyt henkilöt, valtionyhtiöiden edustajat sekä ministeriöiden ja virastojen asettamien työryhmien jäsenet, silloin kun he kommunikoiivat tässä positiossaan siihen liittyvästä asiasta, paitsi jos asia koskee maankäyttöä ja kaavoitusta. Rekisteri on laaja myös lobbauksen kohteiden suhteen: sen soveltamisala kattaa ministerien lisäksi myös kansaedustajat, paikallishallinnon ja jotkin julkisten virastojen korkeimmista virkamiehistä.²⁰²

Lobbarirekisterin lisäksi lainsäädäntöpakettiin kuuluu yhden vuoden karenssiaika ministerille, heidän erityisavustajilleen ja ministeriöiden erikseen määäämille virkamiehille. Tänä aikana nämä eivät pyöröovi-ilmiön välttämiseksi saa itse lobata mitään julkishallinnon elintä, mihin ovat kuuluneet tai mille ovat työskennelleet viimeisen vuoden aikana ennen julkisen toimeksiannon päättymistä, eivätkä he saa työskennellä tällaista elintä lobbaavalle taholle. Lupaa työskentelyyn voi hakea SIPOCilta,²⁰³ joka todistetusti on joskus jättänyt sen myöntämättä.²⁰⁴ Paikallishallinnon tasolla on vastaava toimintaohje, mutta sitä ei käytännössä näytetä sovellettavan.²⁰⁵

Lainsäädäntöpakettiin liittyy myös läpinäkyvyysskoodin (Transparency Code) laatiminen julkishallinnolle julkisten menojen ja uudistuksen ministeriön toimesta sekä itsenäisen viraston valtuuttaminen ylläpitämään ja päivittämään rekisteriä, tutkimaan tietojen ilmoittamiseen liittyviä puutteita ja rikkeitä ja rankaisemaan niistä sekä laatimaan lobbareille toimintaohjeen (code of conduct) ja ohjeistamaan lobbareita rekisteröintikäytännöissä.²⁰⁶

6.2.3. Lobbarin ja lobbauksen määritelmä

Regulation of Lobbying Actin 5 pykälässä on lobbaukseksi määritelty suora ja epäsuora yhteydenpito julkiseen virkaan nimitetylle henkilön kanssa olennaisena pidetystä aiheesta, ellei tätä yhteydenpitoa ole nimenomaisesti määritelty poikkeukseksi, ja kun sitä harjoittavaa tahoa

¹⁹⁸ OECD (2014), 171.

¹⁹⁹ Regulation of Lobbying Act, § 9. Alkuperäisessä luonnoksessa suunniteltuna oli perustaa lobbauksen kirjaaja (Registrar of Lobbying) valvomaan rekisteriä, mutta jossain vaiheessa tästä luovuttiin ja valvonta annettiin vuonna 2001 perustetulle komissiolle. Ks. OECD (2014), 176.

²⁰⁰ Regulation of Lobbying Act 2015, § 8(1).

²⁰¹ Regulation of Lobbying Act 2015, § 10(3).

²⁰² Regulation of Lobbying Act 2015, § 6.

²⁰³ Registration of Lobbying Act 2015, § 22.

²⁰⁴ SIPOC (2017). Regulation of Lobbying in 2017 Annual Report, 25.

²⁰⁵ McCarthy, K. (2018). National Integrity Index 2018: Local Authorities. Transparency International Ireland, 16–17.

²⁰⁶ Regulation of Lobbying Act 2015, § 16 - § 19.

voidaan pitää lobbarina. "Lobbari", "olennainen aihe", ja "julkiseen virkaan nimitetty henkilö", samoin kuin poikkeukset, on määritelty Regulation of Lobbyin Actin pykälissä 5 ja 6. Lobbari voi olla:²⁰⁷

1. työnantaja, jolla on vähintään 10 työntekijää, kun yhteydenpito tapahtuu työnantajan puolesta
2. edustuselin, jolla on vähintään yksi työntekijä, kun sen palkattu työntekijä kommunikoi edustuselimen puolesta
3. edunvalvontajärjestö, jolla on vähintään yksi erityisesti tietyn asian hoitamista varten palkattu työntekijä, kun tämä työntekijä tai viranhaltija kommunikoi nimenomaisesti tähän asiaan liittyen
4. kuka tahansa, jolle joku jonkin edellä mainituista ehdoista täyttävä taho maksaa yhteydenpidosta julkiseen virkaan nimetyn henkilön kanssa
5. kuka tahansa, joka kommunikoi maankäyttöön ja kaavoitukseen liittyvissä asioissa.²⁰⁸

Alkuperäiseen suunnitelmaan verrattuna lobbarin määritelmästä on olennaisesti jätetty pois vapaaehtoisjärjestöjen nimissä toimivat, palkkaamattomat henkilöt. Lobbarin pitää saada rahaa intressitahon edustamisesta, ellei kyse ole maankäyttö- ja kaavoitusasiasta.

Julkiseen virkaan nimitettyihin henkilöihin luetaan suuri osa poliittisten virkojen haltijoista:

1. ministerit ja apulaismministerit sekä heidän vuoden 1997 Public Service Management Actin mukaisesti asetetut erityisavustajansa
2. senaattorit ja kansanedustajat
3. paikallishallinnon toimitusjohtajat, apulaistoimitusjohtajat (Dublinin kaupunginvaltuustossa), palvelujohtajat sekä henkilöstö- ja talousosastojen päälliköt
4. muut erikseen määritellyt virkamiehet, joita ovat pääsihteerin, toisen sihteerin, apulaissihteerin tai johtajan roolissa julkisissa virastoissa toimivat virkamiehet.

Lisäksi muita kategorioita voidaan lukea määritelmään ministerin asetuksella.

Mahon Tribunalin raportti käsitteli laajemmin korruptiota ja keskittyi paljon siihen, millaisia toimia tulisi kieltää tai rekisteröidä, mutta Irlannin lobbaussäätelyssä käytetty lobbauksen määritelmä ei tee erottelua eri toimintojen, vaikuttamisen ja muun yhteydenpidon välillä, eikä henkilön ei tarvitse yrittää vaikuttaa politiikkaan tai politiikkaan harjoittaakseen lobbausta, ainoastaan kommunikoida tämän kanssa "relevantista aiheesta". Relevantteja aiheita, joiden suhteen lobbarin yhteydenpitoa julkiseen virkaan nimitetylle henkilölle pidetään lobbauksena, ovat:

- a) minkä tahansa julkisen politiikan tai toimintaohjelman aloittaminen, suunnittelu tai muuttaminen
- b) lain valmistelu tai muuttaminen

²⁰⁷ Seuraavat listat Irlannin lobbaussäätelyn määritelmästä lobbarille, julkiseen virkaan nimitetyille henkilöille ja lobbaukselle relevantille aiheelle on pitkälti lainattu lainsäädäntöä selventävästi Regulation of Lobbying Act 2015: Guidance for Designated Public Officials, 3–7.

²⁰⁸ "Zoning and development of land".

- c) taloudellisen tuen tai sopimuksen myöntäminen tai muu sopimus, jossa jaetaan julkista rahaa.

Yhteydenpitoa ei lueta lobbaukseksi seuraavissa poikkeustapauksissa:²⁰⁹

- a) yhteydenpito koskee ohjelman, tuen myöntämisen tai muun käsiteltävän asian implementoinnin täysin teknisiä asioita
- b) yhteydenotto koskee kommunikoivan henkilön yksityisasiota missä tahansa muussa kuin maankäyttöön ja kaavoitukseen liittyvässä asiassa
- c) diplomaattinen yhteydenpito ulkovallan, EU:n tai YK:n puolesta
- d) faktatiedon toimittaminen julkishallinnon pyynnöstä tai faktatiedon pyytäminen julkishallinnolta²¹⁰
- e) lausunnot, joita julkishallinnon elin on pyytänyt ja julkaissut
- f) ammattiliittojen toiminta jäsentensä puolesta työsopimusneuvotteluissa
- g) yhteydenpito, jonka paljastaminen voisi aiheuttaa uhkan yleiselle tai kansalliselle turvallisuudelle
- h) parlamentin komiteoissa esitetyt lausunnot
- i) virkamiesten ja julkiseen virkaan nimitettyjen henkilöiden virassaan tekemät yhteydenotot²¹¹
- j) valtionyhtiöiden puolesta niiden hallinnointiin liittyvät yhteydenotot
- k) Yhteydenpito ministeriöiden tai virastojen asettamissa työryhmissä, joiden jäsenet ovat ministeriön tai viraston asettamia ja joihin kuuluu vähintään yksi julkiseen virkaan nimitetty henkilö ja vähintään yksi henkilö, joka ei ole virkamies eikä julkisen viraston työntekijä, ja jotka toimivat Transparency Coden mukaisesti,²¹² kun yhteydenpito koskee aihetta, jota varten työryhmä on perustettu.

6.2.4. Rekisteriin sisällytetty tieto

Rekisteriin kirjaututtaessa lobbarilta kerätään seuraavat tiedot:²¹³

- a) henkilön nimi
- b) liiketoiminnan harjoittajan osoite tai jos sellaista ei ole, osoite, jossa hän tavallisesti asuu
- c) liiketoiminta tai pääasiallinen toiminta

²⁰⁹ Regulation of Lobbying Act 2015, § 5(5).

²¹⁰ Lainsäädäntöprosessin konsultaatiovaiheessa sidosryhmät yleisesti pitivät epärealistina vaatia rekisteröitymistä tässä tapauksessa. Ks. OECD (2014), 178.

²¹¹ Konsultaatioprosessissa sidosryhmät yleisesti pitivät tarpeettomana hallinnollisena rasitteena rekisteröidä virkamiesten välinen yhteydenpito lobbaamisena. Ks. OECD (2014), 178.

²¹² Regulation of Lobbying Act 2015, § 5(6).

²¹³ Regulation of Lobbying Act 2015, § 11(1).

- d) sähköpostiosoite, puhelinnumero tai verkkosivu, joka on yhdistetty henkilön liike-toimintaan
- e) yritysrekisterinumero
- f) yhtiön kotipaikka.

Tämän jälkeen lobbarin on joka huhti-, elo- ja joulukuun viimeisen päivän ja sitä seuraavan kuun 21. päivän välisenä aikana raportoitava, onko hän neljän kuukauden aikana harjoittanut lobbausta.²¹⁴ Jos on, lobbarin on ilmoitettava edustamansa taho ja tästä tahosta samat tiedot kuin itsestään rekisteröityessään. Lisäksi on ilmoitettava julkiseen virkaan nimitetty henkilö, jonka kanssa lobbari on ollut yhteydessä, tämän henkilön julkinen tehtävä ja aihe, josta keskustelua on käyty, sekä lobbausaktiviteetin laajuus ja luonne. Lobbarin on myös nimettävä lobbauksesta päävastuussa ollut henkilö sekä jokainen lobbaamiseen osallistunut henkilö, joka on ollut julkiseen virkaan nimitettynä henkilönä töissä hänellä tai palvellut häntä.²¹⁵ Ministeri voi myös pyytää muita tietoja, jos kokee sen olevan julkisen intressin mukaista, jolloin nämäkin tiedot on ilmoitettava.²¹⁶

Rekisteriin ei tarvitse ilmoittaa tietoja taloudellisesta panostuksesta lobbaukseen. OECD:lle tehdyssä raportissa tätä perusteltiin sillä usean sidosryhmän konsultaatioprosessissa esittämällä argumentilla, että taloudellista panosta on vaikea arvioida, jos lobbaus on vain osa työstä, eikä tiedot taloudellisesta panostuksesta siksi olisi helposti vertailukelpoista.²¹⁷

Vaikka rekisteriin on tarkoitus ilmoittaa yhteydenotot, ei pelkästään lobbarin tietoja, tarkoitus ei myöskään ole ”rekisteröidä jokaista lobbausyhteydenottoa...vaan niiden tiivistetty yhteen-veto”.²¹⁸ Järjestelmällisellä, hyvin rakennetulla lobbauksen aiheiden, kohteiden ja tapojen raportoinnilla on tarkoitus välttää ilmoitusten liiallisuus, joka voisi syntyä esimerkiksi jokaisen yhteydenoton ilmoittamisesta. Näin jokainen rekisteröitynyt lobbari ilmoittaa yhdessä rekisterimerkinnässä viimeisen neljän kuukauden aikana harjoittamansa lobbaustoiminnan, joka eritellään merkinnässä tarkemmin ja tilastoidaan sen mukaan, mitä alueita lobbaus on koskenut.

Lainvalmistelun aikana käytiin paljon keskustelua erilaisesta informaatiosta, jonka julkaiseminen voisi olla haitallista. SIPOC on valtuutettu hallitusta konsultoituaan lykkäämään tiedon julkaisemista, jos siitä a) aiheutuisi valtiolle, kansantaloudelle tai tiedon julkaisijalle aineellisia taloudellisia tappioita tai se vakavasti rajoittaisi b) tiedon paljastavan tahon kilpailuasemaa tai c) sopimus- tai muiden neuvotteluiden kulkua. Se voi kuitenkin pyörtää päätöksensä milloin tahansa yleisen edun nimissä ja julkaista tiedot.²¹⁹

6.2.5. Hyvä edunvalvontatapa

Eri vaikuttajajärjestöillä, joista jonkin piiriin suurin osa lobbareista kuuluu, on Irlannissa ollut omia toimintaohjeitaan jo pitkään. Regulation of Lobbying Act 2015 ei itsessään sisällä hyvää edunvalvontatapaa mutta määrää julkisten menojen ja uudistuksen ministerin laatimaan ”Transparency Coden” ohjeistamaan julkishallinnon toimintaa²²⁰ sekä valtuuttaa SIPOCin laatimaan yleisen hyvää edunvalvontatapaa koskevan ohjeen sekä ohjeistamaan ja valvomaan sen noudattamista.²²¹

²¹⁴ Regulation of Lobbying Act 2015, § 7, § 12(1).

²¹⁵ Regulation of Lobbying Act 2015, § 12(4).

²¹⁶ Regulation of Lobbying Act 2015, § 12(7).

²¹⁷ OECD (2014), 176.

²¹⁸ OECD (2014), 174–175.

²¹⁹ Regulation of Lobbying Act 2015, § 14.

²²⁰ Regulation of Lobbying Act 2015, § 5(7).

²²¹ Regulation of Lobbying Act 2015, § 16.

SIPOC on laatinut ohjeistuksen lobbareille, samoin kuin ministeriö julkishallinnolle, mutta tois-
taiseksi se ei kuitenkaan ole säätänyt hyvästä edunvalvontatavasta. Myös muutoin erittäin
positiivisessa ensimmäisessä arviointiraportissa kiinnitettiin huomiota siihen, ettei hyvää
edunvalvontatapaa ole julkaistu.²²² SIPOC on halunnut odottaa vuoden täytäntöönpanosään-
nösten voimaantulon jälkeen ennen kuin alkaa laatia hyvän edunvalvontatavan toimintaoh-
jetta.²²³ Lausunnossaan vuoden 2017 uudelleenarviointiraporttiin SIPOC suositteli lakia muu-
tettavaksi siten, että SIPOC veloitetaan sidosryhmiä konsultoiden laatimaan toimintaohje,
joka esitellään Irlannin parlamentille (Oireachtas), ja että sille annetaan valtuudet valvoa koo-
din noudattamista ja määrätä sanktioita sen rikkomisesta.²²⁴ Vuoden 2015 laissa ei säädetty
mahdollisen hyvän edunvalvontatavan rikkomisesta sanktioita tai valtuutettu mitään tahoa
sellaisia määräämään. Yleisen syyttäjän näkemys kuitenkin on, että koodin tulisi olla SIPOCin
harkinnan varainen, ja ministeriö oli samaa mieltä, eikä lainsäädäntöä ole näiltä osin koettu
tarpeelliseksi muuttaa.²²⁵

SIPOCin näkemys on, että sidosryhmien osallistaminen lisää niiden sitoutuneisuutta säänte-
lyyn ja parlamentin käsittely taas sen auktoriteettia. Koska Irlannin lobbaussääntelyä uudiste-
taan säännöllisin aikavälein, lailla velvoittaminen takaisi, että uudistuksetkin kävisivät läpi tar-
kan käsittelyn.²²⁶ SIPOC on laatimassa toimintaohjetta. Se on järjestänyt aiheesta julkisen
konsultaation, jossa kommenttien jättäminen päättyi 27.7.2018.²²⁷ Hyvän edunvalvontatavan
luonnos on luettavissa verkossa.²²⁸

6.2.6. Täytäntöönpano

Vastuu tietojen saattamisesta rekisteriin on ensisijaisesti lobbareilla, jotka on veloitettu il-
moittamaan tiedot säännöllisesti. Lobbareiden ilmoitusten perusteella rekisteriä päivittää ja
ylläpitää SIPOC, joka myös ohjeistaa lobbareita, valvoo rekisteröitymistä sekä rekisteriin il-
moitettujen tietojen tarkkuutta ja paikkansapitävyyttä. Se on valtuutettu vaatimaan lisätietoja
sekä kirjallisesti että suullisesti sekä tutkimaan tietojen tarkkuutta ja mahdollisia rikkeitä.²²⁹
Regulation of Lobbying Act sulkee rekisteröintivelvoitteen ulkopuolelle tiettyjen työryhmien
sisäiset keskustelut, jos ne noudattavat julkisten menojen ja uudistuksen ministeriön laatima
Transparency Codea.²³⁰ Transparency Code velvoittaa ministeriöitä ja muita julkishallinnon
osastoja julkaisemaan omilla verkkosivuillaan näiden työryhmien kokoonpanon ja työskente-
lyn vaiheet, myös tapaamisten pöytäkirjat.²³¹ Lisäksi julkiseen virkaan nimitettyjä henkilöitä
kehotetaan säännöllisesti tarkistamaan, että lobbareiden rekisteriin jättämät tiedot tapaami-
sista heidän kanssaan pitävät paikkansa. Tämän toimintaohjeen noudattamatta jättämisestä
ei ole määrätty sanktioita virkamiehelle, ja sen tarkoitus on helpottaa lobbareihin kohdistuvaa
valvontaa.

SIPOCille ohjattiin uusia resursseja lobbarirekisterin perustamisen yhteydessä. Sille nimettiin
lobbaussääntelyn johtaja ja tälle viisi alaista, ja myöhemmin tämä tehtävä yhdistettiin komis-
sion sihteerin tehtäviin siten, että lobbaussääntelyn johtaja johtaa nyt SIPOCin toimintaa. SI-
POCilla on 18 työntekijää, ja se kokee resurssiensa riittävän tehtäviensä hoitamiseen. Se voi
myös pyytää parlamentilta lisäresursseja niin halutessaan.

²²² Department of Public Expenditure and Reform (2017). First Review of the Regulation of Lobbying Act 2015. April 2017, 40.

²²³ Perreault, S. (2018). Head of Ethics and Lobbying Regulation, SIPOC, sähköposti 24.4.2018.

²²⁴ Standards in Public Office Commission (2016). Submission to the first Legislative Review of the Regulation of Lobbying Act 2015. September 2016, suosituksien 15 ja 16.

²²⁵ Department of Public Expenditure and Reform (2017), 40.

²²⁶ Perreault (2018).

²²⁷ <https://www.lobbying.ie/help-resources/advertisement-for-consultation-on-code-of-conduct/>.

²²⁸ <https://www.lobbying.ie/media/6095/draft-code-of-conduct.pdf>.

²²⁹ Regulation of Lobbying Act 2015, § 19.

²³⁰ Regulation of Lobbying Act 2015, § 5.

²³¹ Department of Public Expenditure and Reform (2015). Transparency Code. Prepared in Accordance with Section 5(7) of the Regulation of Lobbying Act 2015, 5.

Ministeriö on velvoitettu vuoden kuluttua lainsäädännön voimaantulosta ja tämän jälkeen aina kolmen vuoden välein suorittamaan sääntelyn arvioinnin ja toimittamaan arviointiraportin parlamentille kuuden kuukauden kuluessa arvioinnin alkamisesta.²³² Ministeriö toimitti ensimmäisen arviointiraporttinsa huhtikuussa 2017.

6.2.7. Sanktiot

Mikäli SIPOC epäilee jonkin tahon rikkoneen lobbausta koskevia sääntöjä, se voi aloittaa tutkinnan tai valtuuttaa jonkun henkilön tai joitakin henkilöitä suorittamaan tutkinnan sen puolesta.²³³ Regulation of Lobbying Actin 18 pykälässä määritetään sen 5–6 pykälissä tarkoitetulla tavalla lobbaustoimintaa harjoittavalle taholle rikkeeksi:

- a) 8 pykälän mukaisen rekisteröitymisen tekemättä jättäminen
- b) 12 pykälässä vaaditun kolmannesvuosittaisen toimintailmoituksen tekemättä jättäminen
- c) harhaanjohtavan tai virheellisen tiedon toimittaminen SIPOCille
- d) 19(4) pykälän mukaisesti lobbarin toiminnan tutkimuksissa esitettyjen vaatimusten noudattamatta jättäminen
- e) 19 pykälän mukaisen tutkinnan estäminen.

Sanktiot sisältävät puutteellisuuksien julkisen nimeämisen (naming and shaming) sekä mahdollisuuden määrätä hallinnollisia sanktioita. Henkilölle, joka syyllistyy kohdan b) rikkeeseen, voidaan määrätä luokan C sakkorangaistus tai kiinteä siviilioikeudellinen sakko, joka ei johda rikosoikeudelliseen prosessiin.²³⁴ Henkilölle, joka syyllistyy muihin rikkeisiin, voidaan tämän lisäksi määrätä suurempia sakkorangaistuksia tai korkeintaan kahden vuoden vankeusrangaistus tai molemmat. Mikäli rikkeeseen on syyllistynyt oikeushenkilö, esimerkiksi yhtiö tai yhdistys, jonkin siinä toimivan johtajan, päällikön, sihteerin tai muun valtuutetun hyväksymänä, pidetään oikeushenkilön lisäksi myös tätä luonnollista henkilöä rikosvastuussa. Mikäli toimintaa johtavat yhtiön tai yhdistyksen jäsenet, kohdellaan kutakin jäsentä niin kuin hän johtaisi yhdistystä tai yhtiötä. Mikäli syytetty todetaan syylliseksi, tulee hänen myös maksaa SIPOCin tutkinta- ja oikeudenkäyntikulut.²³⁵

6.2.8 Arviointi

Hyödyt ja haitat. Irlannin lobbaussääntelyn prosessissa huomiota kiinnittää kommunikaatio sidosryhmien kanssa sen laatimisen aikana sekä sen jälkeen sidosryhmien ohjeistamisessa. Kaikille lausunnoille avoimen ohjeistetun konsultaation avulla on pyritty paitsi keräämään tietoa toimivan sääntelyn laatimiseksi myös sitouttamaan sidosryhmiä sääntelyyn.²³⁶ Sääntelyyn ollaankin ensimmäisen raportin ja siihen jätettyjen lausuntojen perusteella oltu laajalti tyytyväisiä. Vuoden 2017 arviointiraporttiin saatiin lausuntoja 31 eri organisaatiolta ja yksilöltä,²³⁷

²³² Regulation of Lobbying Act 2015, § 2.

²³³ Regulation of Lobbying Act 2015, §1 9.

²³⁴ Regulation of Lobbying Act 2015, § 20(1), § 21.

²³⁵ Regulation of Lobbying Act 2015, § 20.

²³⁶ Perreault (2018).

²³⁷ Department of Public Expenditure and Reform (2017), 79.

ja ministeriön analyysin mukaan niistä yleisesti käy ilmi vastaajien tyytyväisyys sekä lainsäädäntöön että sen implementointiin.²³⁸ Raportin voi tiivistää sanoihin ”lainsäädännön muuttaminen ei ole tarpeen”, sillä se ei päädy ehdottamaan yhtäkään lainsäädännöllistä muutosta.

Irlannin lobbaussääntely on sen verran tuoretta, ettei sen vaikutuksista ole vielä selvää tutkimustietoa. Rekisteri on kuitenkin helppokäyttöinen, ja sääntely vaikuttaa sikäli tehokkaalta, että rekisteriin on kirjattu kahdessa ja puolessa vuodessa 1 755 lobbaria ja 9 559 julkisiin politiikkoihin tai toimintaohjelmiin, 3 165 lainsäädäntöön, 2 841 julkisten varojen käyttöön ja 1 002 kaavoitukseen ja maankäyttöön liittyvää rekisterimerkintää. Rekisteri kattaa sekä kansallisen että paikallisen tason, mutta vaikka valtakunnan tasolla lobbaavat tahot näyttävät rekisteröityvän hyvin, vuosisraportissa 2016 huomattiin, että joissakin maakunnissa oli rekisteröitynyt vain muutama lobbari, vaikka oletettavasti niissäkin lobataan.²³⁹

Irlannin lobbaussääntelyn valmistelussa kävi monessa kohtaa ilmi tarve selkeälle ohjeistukselle ja opastukselle rekisterin käyttämiseen ja lainsäädännön noudattamiseen, ja tähän pyyntöön vastattiin. SIPOC pitää yllä verkkosivua,²⁴⁰ jolta löytyy selkeä ohjeistus sekä virkamiehille²⁴¹ että lobbareille,²⁴² ja jälkimmäisille vielä pikaopastus sääntelyyn²⁴³ ja kolmen kohdan ”olenko lobbari” -pikatesti.²⁴⁴ Koska maankäyttö ja kaavoitus ovat olleet lobbaussääntelyn tarpeen aiheuttaneiden ongelmien keskeinen alue, sitä varten on tehty oma selventävä ohjeistuksensa.²⁴⁵ Myös ensimmäisessä arviointiraportissa vastattiin lobbareille ja virkamiehille jääneisiin epäselvyyksiin. Yleisesti helposti saatavilla olevien, lyhyiden ja selkeiden mutta silti riittävien ohjeiden tarjoaminen vaikuttaa olleen toimiva käytäntö, joka on helpottanut rekisterin toimivuutta.

Sekä lobbareille että julkishallinnon työntekijöille annettuun koulutukseen ja ohjeistukseen oli yleisesti tyytyväisiä, samoin julkishallinnon työntekijöiden ymmärrykseen lobbauksesta ja sen sääntelystä, mutta esimerkiksi PR- ja julkisten asioiden konsulttipalveluiden edustaja (PRCA) epäili, etteivät edustajat paikallisella tai kansallisella tasolla ole yhtä hyvin perillä asioista. Voi olla, että myös poliittisia edustajia on tarpeen kouluttaa lobbauksen ja sen sääntelyn suhteen. Lisäksi PRCA huomautti, etteivät kaikkien alojen toimijat ole rekisteröityneet aktiivisesti. Erityisesti asianajotoimistot olivat kirjanneet hyvin vähän yhteydenottoja, varsinkin asiakkaan puolesta, ja PRCA pyysi julkishallintoa selvittämään vähäistä rekisteröintiaktiiviteettia.²⁴⁶ Ministeriö tyytyi raportissaan toteamaan, että on lobbarin vastuulla arvioida, tarvitseeko tämän kirjata yhteydenpito, ja julkishallinto tutkii asiaa, jos näyttää siltä, että rekisteröidyt tiedot ovat puutteellisia.²⁴⁷

Irlannin OECD:lle tehdystä raportista kuvattu strategia oli yhdistää laaja lobbauksen määritelmä suureen määrään poikkeuksina rekisterivelvoitteesta vapautettuja yhteydenottotilanteita. Laajalla määritelmällä varmistetaan, etteivät mitkään tahot tai yhteydenotot jää lähtökohtaisesti pois rekisteristä määritelmän takia, ja poikkeuksilla puolestaan vähennetään turhaa kuormitusta vapauttamalla rekisterivelvoitteesta esimerkiksi viranomaisten ja poliitikkojen keskinäinen kanssakäyminen sekä sellainen yhteydenpito, jota pidetään tarpeellisina mutta joka saattaisi jäädä tekemättä jos se vaatisi kirjautumista lobbariksi. Tähän jälkimmäiseen ryhmään kuuluvat varsinkin kansalaisten henkilökohtaiset kommunikaatiot edustajilleen sekä asiantuntijakommunikaatiot, joita julkishallinto on pyytänyt.

²³⁸ Department of Public Expenditure and Reform (2017), 12.

²³⁹ McCarthy (2018), 17. Ks. myös SIPOC (2016), 37.

²⁴⁰ <https://www.lobbying.ie>.

²⁴¹ <https://www.lobbying.ie/help-resources/information-for-public-bodies/guidance-for-designated-public-officials/>.

²⁴² <https://www.lobbying.ie/help-resources/information-for-lobbyists/guidelines-for-people-carrying-on-lobbying-activities/>.

²⁴³ <https://www.lobbying.ie/help-resources/information-for-lobbyists/quick-guide-to-the-act/>.

²⁴⁴ <https://www.lobbying.ie/help-resources/information-for-lobbyists/am-i-lobbying/>.

²⁴⁵ <https://www.lobbying.ie/help-resources/information-for-lobbyists/guidelines-in-relation-to-development-and-zoning-of-land/>.

²⁴⁶ The Public Relations Consultants Association Ireland (PRCA, 2016). Submission to the first Legislative Review of the Regulation of Lobbying Act 2015. September 2016, 3–4.

²⁴⁷ Department of Public Expenditure and Reform (2017), 49.

Vaikka tällaisten yhteydenottoilanteiden pois sulkeminen on perusteltua, se ei välttämättä ole täysin ongelmaton. Paljon lobbausaktiviteettia voi tapahtua yksittäisen, vaikutusvaltaisessa asemassa olevan yksityishenkilön yhteydenpitona tuttujen poliitikkojen kanssa, ja poliitikot voivat pyytää asiantuntijalausuntoja juuri haluamiltan tahoilta. Siksi voi olla järkevää, että julkisen viran haltija kuitenkin raportoi omalta osaltaan tällaiset tapahtumat. Yksi pyyntö lausunnoissa ensimmäiseen arviointiraporttiin olikin, että julkiseen virkaan nimetyt henkilöt velvoitettaisiin pitämään päiväkirjaa kaikista tapahtumista, joissa hän on ollut lobbauksen kohteena,²⁴⁸ ja ministereitä vaadittiin julkaisemaan päiväkirjat.²⁴⁹ Ministeriö kuitenkin jätti tämän yhä viranhaltijan harkinnan varaan.²⁵⁰

Lobbauksen kohteiden laajuudessa taas on huomattavaa, että rekisteri kattaa paikallishallinnon lobbaamisen. Tämä selittyy sillä, että sääntelyyn johti laaja maankäyttö- ja kaavoitus päätöksiä koskenut korruptio, joka siis oli enimmäkseen paikallishallintotason asia. Koska tämä on yleisesti tunnustettu korruptiolle herkimmäksi hallinnon alueeksi, on tässä suhteessa mielenkiintoista seurata tarkemmin, miten hyvin sääntely käytännössä toimii paikallishallinnon päätöksenteon ja kaavoituspäätösten tekemisessä läpinäkyviksi.

Suhde kansainvälisiin suosituksiin. Arviointiraporttiin annetuissa lausunnoissa epäiltiin laajojen lobbarin ja lobbauksen käsitteiden rajaamiseksi tehtyjen poikkeuksien aiheuttavan epäselvyyksiä. Esimerkiksi ”olennainen aihe”, ”epäsuora yhteydenpito”, ”politiikan implementointi”, ”tekniset asiat” ja ”valtionyhtiöiden normaali toiminta”, joihin liittyviä kommunikaatioita ei tarvitse ilmoittaa lobbauksena, koettiin epäselviksi. Ministeriön mukaan näistä kuitenkin oli säädetty ja ohjeistettu jo selvästi eikä lakia ole syytä muuttaa.²⁵¹ Ministeriö on oikeassa siinä, että monet näistä kohdista, esimerkiksi ”olennainen aihe” ja ”epäsuora yhteydenpito”, on määritetty laissa tai sen valmistelussa. Kuitenkaan esimerkiksi ”normaali toiminta” ja ”tekniset asiat” eivät ole.

”Politiikan implementointia” tai ”tekniisiä asioita” koskevien yhteydenpitojen vapauttamista pidettiin liian tulkinnanvaraisena yli rajojen: taloudelliseen tasa-arvoon pyrkivä sidosryhmä epäili sen käytännössä mahdollistavan salaisen lobbaamisen,²⁵² kun taas vesi-, kaasu- ja telieliikenneverkkoja rakentava valtionyhtiö pelkäsi tämän johtavan sanktioihin lobbareille julkishallinnon virkamiesten tulkitessa lobbauksen kannalta relevanteiksi lausuntoja, joita lobbari itse piti teknisinä.²⁵³ Mainittu PRCA piti periaatteessa kannatettavana, että ammattiliittojen toiminta jäsentensä puolesta työsopimusneuvotteluissa vapautetaan rekisteröinnistä mutta asian muotoilua liian tulkinnanvaraisena ja kannatti siihen lisättäväksi ilmaisua ”kun kyseinen julkiseen virkaan nimitetty henkilö joko on työnantaja-osapuoli, kun kyse on ministeristä, tai on töissä kyseisen ammattiliiton työnantaja-osapuolella”.²⁵⁴ Ministeriö raportoi keskustelleensa asiasta SIPOCin kanssa, joka kertoi ammattiyhdistysten rekisteröityneen eikä nähnyt lainsäädännön nykytilassa tai sen toteutumisessa ongelmaa.²⁵⁵ Pykälän merkitys on juuri PRCA:n tarkennuksen mukainen: se sulkee lobbauksen käsitteen ulkopuolelle ammattiyhdistysten yhteydenpidon poliittisten toimijoiden kanssa työsopimuksista neuvoteltaessa, kun nämä joko edustavat työnantajaa tai ovat työnantaja.²⁵⁶ Tällaisena se ei sinällään vaikuta ongelmalliselta, mutta laki on kieltämättä kirjoitettu epäselvästi. Raportissa kuitenkin vastattiin näihin kysymyksiin selvästi, joten niistä ei enää pitäisi näiltä osin olla epäselvyyttä.

²⁴⁸ Ks. Department of Communications, Climate Action and Environment; Department of Foreign Affairs and Trade.

²⁴⁹ PRCA (2016).

²⁵⁰ Department of Public Expenditure and Reform (2017), 48–9.

²⁵¹ Department of Public Expenditure and Reform (2017), 19–26.

²⁵² Think Tank for Association on Social Change (TASC, 2016). Submission to the first Legislative Review of the Regulation of Lobbying Act 2015. September 2016.

²⁵³ ERVIA (2016). Submission to the first Legislative Review of the Regulation of Lobbying Act 2015. September 2016.

²⁵⁴ PRCA (2016), 5.

²⁵⁵ Department of Public Expenditure and Reform (2017), 27.

²⁵⁶ Perreault (2018).

Rekisteri joka tapauksessa selvästi palvelee lobbausrekisterin yleistä tarkoitusta tuottamalla yleisölle ja poliitikoille kansainvälisten suositusten mukaisesti informaatiota siitä, kuka lobbaa, ketä ja kenen puolesta. Lisäksi siinä kerrotaan lobbaamisen määrästä. Koska lobbari ilmoittaa nämä kaikki tiedot, ne löytyvät suoraan yhdestä paikasta, ilmaiseksi ja pyytämättä, mikä tekee rekisteristä Euroopan neuvoston suosituksen mukaisella tavalla hyvin käyttäjäystävällisen. Lobbarin näkökulmasta käyttäjäystävällisyyttä lisäävät ohjeistukset ja rekisteröitymisen maksettomuus.

Irlannissa ei toistaiseksi ole lailla säädettyä hyvää edunvalvontatapaa, joten sitä ei voi arvioida. Sellaista ollaan kuitenkin laatimassa, ja jo nyt rekisteriä koskevat säännöt edellyttävät, että rangaistuksen uhalla lobbari noudattaa kahta Euroopan neuvoston suositusta hyväksi edunvalvontatavaksi: tarkan ja oikean tiedon antamista lobbarirekisteriin ja yhteistyötä viranomaisten kanssa.

Vaikka Irlannin lobbausrekisteri on otettu hyvin vastaan, sen lobbaussääntelyssä on muita puolia, jotka ovat herättäneet enemmän kritiikkiä. Vuoden 1997 Electoral Act (muokattu vuonna 2001) kieltää yli 100 euron ulkomaiset lahjoitukset sellaiselle organisaatiolle, joka ei ole puolue mutta jolla on poliittisia pyrkimyksiä. Lain rikkomisella voi olla rikosoikeudellisia seuraamuksia, aina kolmen vuoden vankeustuomioon saakka. SIPOC alkoi soveltaa tätä lakia ankarasti vuonna 2017 ja vaati esimerkiksi Amnestya palauttamaan 137 000 euron lahjoituksen amerikkalaiselle Open Societylle. Kansalaisjärjestöt ovat huolissaan tästä, koska SIPOCin itsensäkin mukaan ”poliittisen pyrkimyksen” määritelmä on niin löyhä, että käytännössä minkä tahansa järjestön asukasyhdistyksistä lähtien täytyy rekisteröityä poliittisesti kampanjoivana kolmantena osapuolena ja kieltäytyä hyväntekeväisyyslahjoituksista.²⁵⁷ YK:n erityistarkkailija kritisoi painavin sanoin Isoa-Britanniaa vastaavasta käytännöstä vuonna 2016, ja on oletettavaa, ettei Irlanninkaan käytännön katsota olevan yhteneväinen kansainvälisten suositusten kanssa.

Viranomaistoiminnan rooli. Päävastuu tietojen toimittamisesta rekisteriin on lobbareilla, mutta rekisteriä päivittää ja ylläpitää SIPOC, jolle on sitä varten ohjattu määrärahoja, joista päättää parlamentti. SIPOCilla onkin merkittävin rooli lain toimeenpanemisessa. Se ohjeistaa lobbareita, valvoo rekisteröitymistä ja tietojen paikkansapitävyyttä ja on valtuutettu pyytämään lobbareilta lisätietoja tarvittaessa sekä tutkimaan mahdollisia rikkeitä. Lisäksi se laatii edunvalvontatavan ja valvoo sen noudattamista.

Rekisteröintivelvoitteen ulkopuolelle jäävien työryhmien kokoonpano ja työskentelyn vaiheet, myös tapaamisten pöytäkirjat, tulee julkaista sen ministeriön tai julkisen hallinnon osan verkkosivuilla, jonka yhteydessä työryhmä työskentelee. Lisäksi lobbauksen kohteena olevia virkamiehiä kehoitetaan säännöllisesti tarkistamaan, että lobbareiden rekisteriin jättämät tiedot tapaamisista heidän kanssaan pitävät paikkansa. Tämän toimintaohjeen tarkoitus on auttaa lobbaamisen seurantaa, eikä sen noudattamatta jättämisestä ole määrätty sanktioita virkamiehelle. Lisäksi julkisten menojen ja uudistuksen ministeriön on vuoden kuluttua lainsäädännön voimaantulosta ja sen jälkeen aina kolmen vuoden välein arvioitava sääntelyä konsultti-prosessissa.²⁵⁸

²⁵⁷ RTE 3.9.2017. NGOs concerned over rules governing political donations, saatavilla osoitteesta: <https://www.rte.ie/news/2017/0903/901936-ngos-sipoc/>; Basu, A. (2017). Amnesty International Ireland Could Face Criminal Charges For Accepting George Soros Donation. International Business Times 12.9.2017, saatavilla osoitteesta: <http://www.ibtimes.com/amnesty-international-ireland-could-face-criminal-charges-accepting-george-soros-2626435>. Ks. myös Amnesty International, Standards in Public Office Commission's Decision On Amnesty International Ireland's Access to Foreign Funding FAQ, saatavilla osoitteesta: <https://www.amnesty.ie/sipoc-amnesty-faq/>.

²⁵⁸ Regulation of Lobbying Act 2015, § 2.

Lainsäädäntö

Registration of Lobbying Bill julkaistiin 20.6.2014, ehdotusta käsiteltiin parlamentissa lokakuussa 2014. Lobbarirekisteri julkistettiin toukokuussa 2015. Rekisteröintivelvollisuus alkoi syyskuussa 2015.

Hyvä edunvalvontatapa

Sitova Code of Conduct (ei vielä julkaistu).

Lobbarirekisteri

Rekisteri on julkinen. Lobbarit lisäävät rekisteriin tietoja toiminnastaan kolme kertaa vuodessa. Rekisteri sisältää tiedot kaikista kontakteista julkisiin viranomaisiin, ml. lainsäädännön valmistelu, poliittinen päätöksenteko, sopimukset ja hankepäätökset. Implementointia tai teknisiä asioita koskevat yhteydenotot eivät kuulu rekisteröinnin piiriin. Rekisteriin sisällytetään tiedot viranomaisesta, johon on oltu yhteydessä, asia, jota yhteydenpito on koskenut, henkilö, joka on ollut yhteydessä, ja asiakas, jonka puolesta on toimittu.

Pakollinen/vapaaehtoinen

Pakollinen.

Lobbauksen määritelmä

Kommunikointi julkiseen virkaan nimitetylle henkilölle lain, julkisen politiikan tai toimintaohjelman aloittamisesta, suunnittelusta tai muuttamisesta tai taloudellisen tuen tai sopimuksen myöntämisestä tai muusta sopimuksesta, jossa jaetaan julkista rahaa.

Rekisterin kattavuus

Lobbari määritellään työnantajaksi, henkilökunnaksi tai niin kutsutuksi kolmanneksi tahoksi. Lisäksi lobbariksi määritellään ne tahot, jotka pyrkivät vaikuttamaan maankäyttöä koskevaan päätöksentekoon. Yksityishenkilö, joka on yhteydessä julkiseen viranomaiseen omassa henkilökohtaisessa asiassaan, ei ole lobbari, paitsi silloin kun kyse on maankäytöstä. Niin kutsutut mikroyritykset (yritykset, joissa on vähemmän kuin 10 työntekijää) ovat myös rekisteröinnin ulkopuolella.

Pääsy parlamentin tiloihin ja muut kannustimet

Pääsy Leinster Housen rakennukseen ei ole yhteydessä lobbarirekisteriin. Pääsy parlamentin tiloihin ja oikeus osallistua esimerkiksi komiteakuulemisiin edellyttää sitä, että parlamentin jäsen allekirjoituksellaan vahvistaa pääsyn. Viranomaisilla ja parlamentin jäsenillä ei ole velvollisuutta tavata ainoastaan rekisteröityjä lobbareita.

Vastaava viranomainen

Standards in Public Office Commission, jonka tehtäviin kuuluu myös julkishallinnon hyvän toimintatavan valvominen yleensä.

Sanktiot ja täytäntöönpano

Komissiolla on valtuudet tutkia epäiltyjä rikkeitä. Sanktiot sisältävät puutteellisuuksien julkisen nimeämisen (naming and shaming) sekä mahdollisuuden määrätä hallinnollisia sanktioita. Vakavissa tapauksissa myös oikeuskäsittely on mahdollinen, ja se voi johtaa myös vankeusrangaistukseen.

Karenssiajat

12 kuukauden karenssiaika ministereille, heidän erityisavustajilleen ja ministeriöiden erikseen määräämille virkamiehille, kun lobbaus liittyy siihen julkishallinnon osaan, jossa he ovat itse toimineet. Lupaa työn vastaanottamiseen voi pyytää SIPOCilta.

Tapaamispäiväkirja

Julkishallinto on veloitettu laatimaan läpinäkyvyys-koodin (Transparency Code), jonka mukaisesti se julkaisee tietoa henkilökunnastaan ja sen tapaamisista.

6.3 Iso-Britannia

Hallintojärjestelmä. Ison-Britannian järjestelmä on parlamentarismin prototyyppi, missä parlamentilla on suvereeni valta säätää lakia minkään lain tai sopimuksen sitä rajoittamatta.²⁵⁹ EU-oikeuden ensisijaisuus tekisi parlamentaarista suvereniteetista oikeuskäytännössä vain teoreettista, mutta jopa se riippuu parlamentin aktiivisesta hyväksynnästä. Parlamentin hyväksymä lainsäädäntö on Isossa-Britanniassa muodollisesti pätevää, vaikka se olisi EU-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden vastaista.²⁶⁰ Kaksihuoneisen parlamentin alahuoneen vaalit voittaneen puolueen johtaja muodostaa hallituksen ja johtaa sitä.²⁶¹ Hallitus on vastuussa parlamentille, ja se muodostetaan tyypillisesti puolueen edustajista, jotka jatkavat parlamentissa.

Puoluejärjestelmä. Alahuoneen vaalit käydään enemmistövaalitavalla yhden edustajan vaalipiireissä. Ison-Britannian eri alueilla on omia puolueitaan, mutta koko Isossa-Britanniassa on kaksi puoluetta, jotka kykenevät kamppailemaan vallasta ja voitettuaan hallitsevat yksin, tai joskus sivupuolueen avulla.²⁶² Puoluerakenne ja -kuri ovat vahvoja. Parlamentin alahuoneen enemmistön ja hallituksen välinen yhteys ja puolueen kurinalainen tuki pääministerille tekevät tästä ”äänestetyin monarkin”, joka johtaa lainsäädäntö- ja toimeenpanovaltaa samanaikaisesti ja on vastuussa käytännössä vain puolueelleen.²⁶³

Lainsäädännöllisten elinten määrä. Kaksihuoneinen parlamentti. Käytännössä lainsäädännöstä vastaa alahuoneen vaalit voittaneen puolueen muodostama hallitus.²⁶⁴ Ylähuoneella on lähinnä hallitusta kontrolloiva rooli. Paikallista infrastruktuuria koskevista asioista koulutuksesta kaavoitukseen päättää kunta- ja maakuntatason paikallishallinto, joka käyttää valtion vuosibudjetista 21–24 prosenttia.²⁶⁵ Yhden edustajan vaalipiirien uskotaan yleisesti lisäävän

²⁵⁹ Dicey, A. V. (1927). Introduction to the Study of Law of the Constitution. 8. laitos. London: Macmillan, 37-8 [1. laitos 1885]; ks. myös McLean, I. (2010). What's Wrong with the British Constitution? Oxford: Oxford University Press, luku 6 ja R (on the application of Miller and another) (Respondents) v Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant) UKSC 5 [2017] EWHC 2768 [2016] (admin) and NIQB [2016] (Miller v. Secretary of State), kohdat 42–45.

²⁶⁰ Ks. Elliott, M. (2016). 1000 Words / If EU law is supreme, can Parliament be sovereign?, saatavilla osoitteesta: <https://publiclawforeveryone.com/2016/02/21/1000-words-if-european-union-law-is-supreme-can-parliament-be-sovereign/> ja yllämainittu Miller v. Secretary of State, kohdat 55–59.

²⁶¹ Ks. esim. Sartori (1997), 102-5.

²⁶² Ks. esim. McGrath, C. (2017). United Kingdom. Teoksessa Bitonti, A. – Harris, P. (toim.). Lobbying in Europe: Public Affairs and the Lobbying Industry in 28 EU Countries. London: Palgrave MacMillan, 334.

²⁶³ Duverger (1996), 107–120.

²⁶⁴ Duxbury, N. (2013). Elements of Legislation. Cambridge: Cambridge University Press, 41.

²⁶⁵ Ks. Transparency International (2013a). Corruption in UK Local Government: Mounting Risk, 20. Vuosibudjetit saatavilla osoitteesta: <https://www.uk-privatizing.co.uk/>.

edustajien merkittävyyttä itsenäisinä lobbauskohteina, kun kyse on heidän vaalipiirinsä asioista. Kuitenkin se, ettei parlamentti pääsääntöisesti päättä paikallistason asioista, heikentää pienten vaalipiirien merkitystä henkilölobbauksessa. Puoluekurin vaikutus on selvästi suurempi, ja edustajat äänestävät pääsääntöisesti puoluelinjan mukaan. Iso-Britannia ei ole federaatio, mutta Pohjois-Irlanti, Skotlanti ja Wales nauttivat rajoitettua hallinnollista itsenäisyyttä, ja Pohjois-Irlannilla ja Skotlannilla on myös omat erilliset oikeusjärjestelmänsä.²⁶⁶

Työmarkkinajärjestöjen rooli. Isossa-Britanniassa ei ole keskitettyjen työmarkkinaratkaisujen perinnettä²⁶⁷ eikä työmarkkinaosapuolilla ole vakiintunutta roolia talouspolitiikassa vaan siitä päättää hallitus, jota johtaa parlamentin enemmistöryhmä. Oppositiolla ei ole osaa päätöksenteossa, ja edunvalvontajärjestöjen vaikutusvalta riippuu suoraan niiden suhteesta hallitukseen.²⁶⁸

Virastot. Ison-Britannian julkisen sektorin työntekijöiden valtava enemmistö työllistyy virastoissa, puolet kaikista täytäntöönpanovirastoissa. Virastot hoitavat suurimman osan julkisen sektorin työstä. Hallituksella on valtaa niiden tavoitteisiin, budjettiin ja henkilökunnan, etenkin johdon, valitsemiseen, mutta muuten niiden toiminta on ”puoliautonomista”.²⁶⁹

Asiakirjajulkisuus. Iso-Britannia on ottanut kunnianhimoisen tavoitteen olla maailman läpinäkyvin hallitus,²⁷⁰ ja vuonna 2000 säädetty Freedom of Information Act (FOIA) tarjoaa tähän kaksi välinettä:

1. Kenen tahansa on kirjallisella pyynnöllä mahdollisuus vaatia ministeriötä tai muuta sääntelyn alaista julkista elintä julkaisemaan tietoja toiminnastaan.
2. Jokainen julkishallinnon elin on velvoitettu laatimaan ”julkaisumalli” (model publication scheme) ja ”toimintaohje” (code of practice), joiden mukaisesti se julkaisee tietoja henkilökunnastaan ja toiminnastaan.²⁷¹

Lain perusteella on julkaisumalleja, toimintaohjeita sekä molempien noudattamista asetettu valvomaan Information Commissioner’s Office (ICO),²⁷² minkä on tarkoitus asettaa kaikki julkiset virastot saman standardin alle.²⁷³

6.3.1. Johdanto

Ison-Britannian julkishallinnon ja lobbauksen hyvän toimintatavan sääntelyä ovat motivoineet useat 1990-luvulla lobbaukseen liittyneet korruptioskandaalit, joissa lobbarit ostivat tapaamisia ministereiden kanssa ja parlamentin kysymyksiä. Suurimmat ammattilobbarit perustivat uuden vaikuttajajärjestön, Association of Professional Political Consultants (ACCP), joka laati jäsenilleen hyvän edunvalvontatavan. Sen ja aiemmin perustettujen vaikuttajajärjestöjen ympärille kehittyi lobbauksen itsesääntelyn järjestelmä.²⁷⁴ Hallituksen puolelta tärkein vastaus oli hallituksen toiminnan avoimuutta lisäämään tarkoitettu asiakirjajulkisuuslainsäädäntö, jonka

²⁶⁶ Banakas, S. (2014). The United Kingdom: Devolution and Legal Unification. Teoksessa Halberstam, D. – Reimann, M. (toim.). *Federalism and Legal Unification. Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice*, vol 28. Springer: Dordrecht, 461–489.

²⁶⁷ Alle kolmannes työntekijöistä on työehtosopimusten piirissä, näistä suurin osa julkisella sektorilla. Ks. <https://www.worker-participation.eu/index.php/National-Industrial-Relations/Map-of-European-Industrial-Relations>.

²⁶⁸ Ks. Smith (1993), 3–4. Ks. myös <http://www.britispolitics.co.uk/a-level-uk-political-parties-consensus-adversarial>.

²⁶⁹ Moseley, J.O., Petrovsky, N., – Boyne, G. (2012). *United Kingdom*. Teoksessa Verhoest, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G. – Lægreid, P. (toim.). *Government Agencies. Public Sector Organizations*. Palgrave Macmillan: London, 57–68.

²⁷⁰ Transparency 10, saatavilla osoitteesta: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110503155553/transparency.number10.gov.uk/>.

²⁷¹ Freedom of Information Act (2000), § 19 – § 20.

²⁷² Freedom of Information Act (2000), § 18 – § 20, § 45.

²⁷³ Vincent, D. (2009). ”History must be written imperfectly”: closure and disclosure in British public records 1838–2006. Teoksessa Flinn, A. – Jones, H. (toim.). *Freedom of Information: Open Access, Empty Archives?* Lontoo: Routledge, 9–22, 20.

²⁷⁴ McGrath, C. (2017). *United Kingdom*. Teoksessa Bitonti, A. – Harris, P. (toim.). *Lobbying in Europe: Public Affairs and the Lobbying Industry in 28 EU Countries*. London: Palgrave MacMillan, 333–349, 338–340.

ympärille Ison-Britannian lobbaussäätely rakentuu. Lobbarirekisteri täydentää tätä olemassa olevaa säätelyä.

Hallituksen nykyisen julkaisumallin mukaisesti ministeriöiden tulisi julkaista tiedot ministerien ja kansliapäälliköiden taloudellisista intresseistä, heidän saamistaan lahjoista sekä heidän tapaamisistaan kasvotusten julkishallinnon ulkopuolisten tahojen kanssa. Taloudellisina intresseinä julkaistaan ministerien ja kansliapäälliköiden omat sekä heidän samassa taloudessa asuvien perheenjäsentensä johtotehtävät ja työsuhteet yksityissektorilla, julkiset toimeksiantot, tehtävät voittoa tavoittelemattomissa yhdistyksissä sekä osakeomistukset. Lisäksi yli 500 punnan hankinnoista on ilmoitettava, keneltä ne on ostettu.²⁷⁵ Hallitusta ei sinällään ole velvoitettu julkaisemaan tietoa proaktiivisesti, vaan kyse on sen omasta toimintaohjeesta.

Jos FOIA:n mukaisessa pyynnössä on tarpeeksi tarkasti eritelty, mitä tietoa pyydetään, ja jos tämä tieto ei ole valmiiksi helposti julkisesti saatavilla, on ministeriön 20 päivän kuluessa pyynnöstä joko a) luovutettava pyydetty tieto, b) ilmoitettava miksi tätä tietoa tai osaa siitä ei voida luovuttaa tai c) ilmoitettava, että tiedon etsiminen tai päätöksen tekeminen vie yli 20 päivää. Tämän lain nojalla voidaan myös pyytää tietoa kontakteista lobbareiden kanssa. Laissa luetellaan kuitenkin 23 poikkeusta, joiden perusteella ministeriö voi jättää luovuttamatta paitsi asiakirjat myös tiedon siitä, onko sillä tällaisia asiakirjoja tai miksi niitä ei luovuteta. Näitä poikkeuksia ovat muiden muassa ministeriöiden yhteydenotot ja lainvalmisteluun liittyvät dokumentit²⁷⁶ sekä tiedot, jotka on annettu luottamuksellisesti tai²⁷⁷ joiden julkaiseminen saattaisi haitata jonkun henkilön taloudellisia intressejä.²⁷⁸ Näissä tapauksissa ministeriön ei siis tarvitse kertoa edes sitä, onko se tavannut ketään kysyttynä aikana.²⁷⁹

Joka tapauksessa se tieto, mitä tapaamisuetteloihin kirjataan, koskee sitä, keitä ministerit ovat tavanneet ja mistä aiheesta on keskusteltu. Tämän on huomattu jättävän epäselväksi, keitä edustavat ne hallituksen tapaamat lobbarit, jotka eivät ole omalla asiallaan vaan edustavat kolmatta osapuolta.²⁸⁰ Lobbarirekisterin on tarkoitus korjata tämä puute.

Isossa-Britanniassa järjestettiin vuonna 2012 konsultaatioprosessi, jossa kolmen kuukauden aikana sidosryhmät saivat jättää lausuntoja lobbaussäätelyn tarpeesta. Prosessissa ei saavutettu suurta konsensusta, mutta yleisesti pidettiin tärkeänä sitä, että lobbaussäätelyssä määritellään hyvin, mitä lobbauksella tarkoitetaan ja mikä ongelma säätelyllä on tarkoitus ratkaista. Hallituksen ehdotusta pidettiin näiltä osin osittain epäselvänä, osittain liian kapeasti rajattuna.²⁸¹ Rekisterillä ratkaistavan ongelman hallitus tosin oli jo määritellyt suhteessa olemassa olevaan avoimuuslainsäädäntöön ja jätti sen eksplisiittisesti konsultaation ulkopuolelle.²⁸²

Ison-Britannian säätelyn taustalla on perinteisesti ollut pyrkimys säätelyn purkuun ja valtion mahdollisimman pieneen rooliin elinkeinoelämän säätelyssä.²⁸³ Vuonna 2009 hallitus kehotti ja parlamentti päätti House of Commons Public Administration Select Committeeen suosituksen vastaisesti järjestää lobbaussäätelyn kokonaan itsensä säätelynä edunvalvontajärjestöjen

²⁷⁵ <https://www.gov.uk/guidance/how-to-publish-ministerial-gifts-hospitality-travel-and-meetings>.

²⁷⁶ Freedom of Information Act (2000), § 35.

²⁷⁷ Freedom of Information Act (2000), § 41.

²⁷⁸ Freedom of Information Act (2000), § 43.

²⁷⁹ Flinn, A. – Jones, H. (2009). The Freedom of Information Act in Practice: The historian's perspective. Teoksessa Flinn, A. – Jones, H. (toim.). Freedom of Information: Open Access, Empty Archives? Lontoo: Routledge, 33–53, 36–37.

²⁸⁰ Minister of Government Policy (2012a). Introducing a Statutory Register of Lobbyists' Consultation Paper, 9, saatavilla osoitteesta: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78896/Introducing_statutory_register_of_lobbyists.pdf.

²⁸¹ Ks. Minister of Government Policy (2012b). A Summary of Responses to the Cabinet Office's Consultation Document "Introducing a Statutory Register of Lobbyists", saatavilla osoitteesta: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140122204146/http://www.official-documents.gov.uk/document/cm84/8412/8412.pdf>.

²⁸² Minister of Government Policy (2012a), 9.

²⁸³ Pakarinen, A. (2012). Tapaustutkimuksia lainvalmistelun kehittämisestä ja säätelyn toimivuudesta. Joensuu: Publications of the University of Eastern Finland Dissertations in Social Sciences and Business Studies no. 44, 31–32.

muodostaman UK Public Affairs Councilin (UKPAC) toimesta.²⁸⁴ Vasta tämän epäonnistutua²⁸⁵ seuraava hallitus päätti säätää asiasta lailla. Tämän jälkeenkin sääntelyssä pyrittiin mahdollisimman vähäiseen sääntötaakkaan elinkeinoelämälle, hallinnon mahdollisimman pieniin kustannuksiin sekä olemassa olevan itsesääntelyn huomioimiseen.²⁸⁶

6.3.2. Yleiskuvaus rekisteristä

Lobbarirekisteristä säädettiin vuonna 2014 Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Actilla (Lobbying Act), jossa säädettiin yleisesti kolmesta asiasta: lobbarirekisteristä, puolueiden ulkopuolisesta vaalikampanjoinnista ja ammattijärjestöjen toiminnasta.²⁸⁷ Lobbaussääntely täydentää aiempaa Freedom of Information Actin mukaista avoimuuspolitiikkaa kertomalla, mitä kolmansia tahoja ministerien ja kansliapäälliköiden tapaamat lobbarit ovat edustaneet, silloin kun nämä eivät ole edustaneet itseään.²⁸⁸ Siksi rekisteri koskee vain niin kutsuttuja konsultti-lobbareita, eli lobbareita, jotka maksusta edustavat kolmannen osapuolen intressejä.

Konsultti-lobbareille rekisteröityminen on pakollista, ja ainoastaan rekisteröityneen lobbarin on lupa edustaa kolmatta osapuolta. Voittoja tavoittelemattomat yhdistykset ja ammattijärjestöt ”normaalissa toiminnassaan” ovat konsultti-lobbaamisen määritelmällä vapautettuja rekisteröitymisestä, mutta sen sijaan niiden yhteydenpitoa poliitikkojen kanssa on rajoitettu vuoden ajan ennen vaaleja.²⁸⁹

Kolmannen osapuolen edustaminen rekisteröitymättä voi johtaa sanktioihin. Samoin sanktioihin johtaa kampanjointi poliitikon tai puolueen puolesta tai tätä vastaan vuoden aikana ennen vaaleja, jos ei ole rekisteröitynyt kampanjoivaksi kolmanneksi osapuoleksi. Kampanjointi puoluesta tai vastaan on määritelty laissa hyvin löyhästi rahan käyttämisenä toimintaan, jonka voidaan nähdä edistävän tai haittaavan puolueen tai ehdokkaan menestystä vaaleissa. Rahaa ei tarvitse käyttää varsinaisesti vaaleihin liittyvään kampanjointiin, vaan riittää, että sitä käytetään teemaan, joka esiintyy jonkin puolueen tai ehdokkaan kampanjassa.

6.3.3. Lobbarin ja lobbauksen määritelmä

Lobbying Act puhuu siis vain konsultti-lobbareista, millä lain 2 pykälän mukaan tarkoitetaan henkilöitä, jotka ovat rekisteröityneet ALV-velvollisiksi ja harjoittavat kolmannen tahon puolesta lobbausta liiketoimintana ja maksua vastaan. Lobbauksella tarkoitetaan henkilökohtaista suullista tai kirjallista yhteydenpitoa ministereihin, näiden erityisavustajille tai ministeriöiden kansliapäälliköille, kun asia koskee lainsäädäntöä, muuta julkista politiikkaa, sopimuksia, rahoitusta tai lupia.²⁹⁰

Lobbauksen määritelmä ei sinällään sulje pois muita lobbauksen muotoja, mutta hallitus katsoi, että niiden suhteen läpinäkyvyys oli jo riittävää. Laissa ei käsitellä epäsuoraa lobbausta, jolla tarkoitetaan yhteydenpitoa henkilöihin, jotka itse eivät ole poliittisia päättäjiä mutta joiden tiedetään välittävän viestin päättäjille.

²⁸⁴ House of Commons Public Administration Select Committee. Lobbying: Access and influence in Whitehall in its First Report of Session 2008-09. (HC 36-I) 5.1.2009, § 145 - § 152, saatavilla osoitteesta: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmpubadm/36/36i.pdf>; House of Commons Public Administration Select Committee. Lobbying: Access and influence in Whitehall: Government Response to the Committee's First Report of Session 2008-09. (HC 1058) 23.10.2009, 5-8, saatavilla osoitteesta: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmpubadm/1058/1058.pdf>.

²⁸⁵ McGrath (2017), 341-343.

²⁸⁶ Budge, K. – Kaur-Channing, M. (2014). United Kingdom: Developing lobbying regulation in an open government context. Teoksessa OECD (2014), 215; ja Minister of Government Policy (2012b), § 3.

²⁸⁷ Tästä on aiemmin säädetty mm. Political Parties, Elections and Referendums Act (2000), Representation of the People Act (1983), The Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act (1992), joita kaikkia Lobbying Actilla muutettiin.

²⁸⁸ Budge – Kaur-Channing (2014), 219.

²⁸⁹ Lobbying Act, Part II, § 26 – § 33.

²⁹⁰ Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act (2014), § 2.

6.3.4. Rekisteriin sisällytetty tieto

Lobbying Actin 4 pykälän mukaan konsultti-lobbarin tulee ilmoittaa rekisteriin yhteystietonsa eri tavoin, riippuen siitä, onko kirjautunut lobbari 1) yritys, 2) henkilöyhtiö vai 3) henkilö. Kirjautuneen yrityksen tulee ilmoittaa

- a) yrityksen nimi
- b) yritysrekisterinumero
- c) yrityksen osoite
- d) hallituksen jäsenten nimet
- e) sihteerin nimi ja mahdollisten harmaiden eminenssien nimet.

Kirjautuneen henkilöyhtiön (partnership) tulee ilmoittaa

- a) henkilöyhtiön osoite
- b) osakkaiden nimet.

Kirjautuneen yksilön tulee ilmoittaa

- a) henkilön nimi
- b) henkilön osoite
- c) henkilön pääasiallinen liiketoimipaikka.

Lisäksi kaikkien kirjautuneiden täytyy ilmoittaa tiedot palvelemistaan asiakkaista ja se, noudattivatko he jotakin toimintaohjetta, sekä se, mistä tämä toimintaohje löytyy. Jokaisen kirjauksen tulee sisältää myös tieto lobbarin asiakkaista ja se, onko lobbari saanut maksun palveluistaan.²⁹¹

Rekisterissä ei kerrota ketä lobbari on tavannut, kuinka usein ja millä tavoin hän on pyrkinyt vaikuttamaan, tai mitä asiaa lobbaus on koskenut. Ajatus on, että tämä käy ilmi lobattujen henkilöiden tapaamispäiväkirjoista.

6.3.5. Hyvä edunvalvontatapa

Ison-Britannian vapaaehtoista itsesääntelyä korostava lähestyminen näkyy siinä, ettei sillä ole virallista lobbauksen toimintaohjetta, vaan edunvalvojien omien epävirallisten toimintaohjeiden noudattamista suositellaan.²⁹² Erilaisia hyvän edunvalvontatavan toimintaohjeita on lukuisia, ja rekisteri-ilmoituksessa noudatetuksi ilmoitettavia toimintaohjeita ovat kaikki julkisesti luettavissa olevat edunvalvontaa sääntelevät toimintaohjeet.²⁹³

Esimerkiksi Association of Professional Political Consultants,²⁹⁴ Chartered Institute of Public Relations²⁹⁵ ja Professional Associations Research Network²⁹⁶ edellyttävät jäseniltään itse

²⁹¹ Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act (2014), § 4 – § 5.

²⁹² Budge – Kaur-Chauning (2014).

²⁹³ Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act (2014), § 4(6).

²⁹⁴ <https://www.appc.org.uk/code-of-conduct/>.

²⁹⁵ <https://www.cipr.co.uk/content/policy-resources/policy/lobbying>.

²⁹⁶ <https://www.prca.org.uk/about-us/pr-standards/professional-charter-and-codes-conduct>.

määrittelemiensä hyvien edunvalvontatapojen noudattamista. Edunvalvojajärjestöjen hyvät edunvalvontatavat voivat olla hyvinkin kattavia. Mitään lailla säädettyä edunvalvontatavan valvontaa ei kuitenkaan ole, eli lobbarille ei tule laillisia seuraamuksia siitä, että hän ei noudata mitään edunvalvontatapaa.

6.3.6. Täytäntöönpano

Vastuu rekisteritietojen päivittämisestä on lobbarilla, jonka on ilmoitettava ajantasaiset tiedot toiminnastaan neljännesvuosittain. Rekisteri on julkinen, ja sitä ylläpitää, päivittää ja valvoo konsultti-lobbarien rekisterinpitäjä (registrar),²⁹⁷ jonka velvollisuus on kirjata rekisteriin sitä pyytävät konsultti-lobbarit neljän päivän kuluessa kirjauspyynnöstä.²⁹⁸ Jos rekisterinpitäjällä kuitenkin on syytä epäillä, ettei kirjautunut henkilö ole konsultti-lobbari, tai että tämä on lakanut toimimasta konsultti-lobbarina, se voi päättää, että tästä pitäisi mainita tämän rekisterimerkinnässä tai että merkintä pitäisi poistaa rekisteristä.²⁹⁹ Rekisterinpitäjä voi pyytää konsultti-lobbarilta erikseen määrittämänsä informaatiota erikseen ilmoittamanaan määräaikana.³⁰⁰ Rekisterinpitäjä myös opastaa rekisterin käyttöön liittyvissä asioissa.³⁰¹

Rekisterinpitäjä saa resurssinsa valtioneuvoston kanslialta, jonka velvollisuus on pitää huolta siitä, että rahoitus kattaa rekisterin pitämisestä aiheutuvat kustannukset.³⁰² Kansalaisten verotaakan kasvattamisen välttämiseksi³⁰³ rekisteri rahoitetaan konsultti-lobbarien maksamilla rekisteröitymismaksuilla, jotka vuonna 2017 olivat 950 punttaa rekisteriin kirjautumisesta ja 12,5 punttaa jokaisesta neljännesvuosikirjauksesta.³⁰⁴ Rekisteriin on kirjautunut 157 konsultti-lobbaria, jotka edustavat 1 952:ta asiakasta.

6.3.7. Sanktiot

Mikäli lain 2 pykälän määritelmän mukaisesti konsultti-lobbarina toimiva taho ei ole toimittanut tarkkoja ja oikeita lain 4 pykälän mukaisia tietoja, tai mikäli hän ei ole toimittanut annettuun määräaikaan mennessä rekisterinpitäjän pyytämiä lisätietoja,³⁰⁵ voi rekisteripitäjä lähettää hänelle huomautuksen. Henkilö, jolle huomautus on lähetetty, voi valittaa siitä. Viime kädessä rekisterinpitäjä voi määrätä rekisteröintivelvoitteen rikkomisesta enintään 7 500 punnan suuruisen siviilioikeudellisen sakkorangaistuksen.³⁰⁶ Siviilioikeudellista sakkoa ei voida asettaa, jos samasta tapauksesta on meneillään rikosoikeudellinen prosessi.³⁰⁷

Rekisteriin ei liity muita sanktioita, mutta siihen liittyviin lakeihin ammattiliittotoiminnasta ja puolueiden ulkopuolisesta kampanjoinnista liittyy. Laki velvoittaa järjestöjä ja mitä tahansa toimijoita, jotka itse eivät ole puolueita, rekisteröitymään ”kampanjoiviksi kolmansiksi osapuoliksi”, jos ne käyttävät vaaleja edeltävän vuoden aikana enemmän kuin 9 750 punttaa yhdessä vaalipiirissä tai enemmän kuin 20 000 punttaa koko massa, ja niiden julkisen toiminnan voidaan nähdä tukevan jotakin puoluetta tai olevan tarkoitettu vaikuttamaan äänestäjiin niin, että nämä äänestäisivät jonkun ehdokkaan puolueen puolesta tai jotakin ehdokasta tai puoluetta vastaan. Rekisteröitymättä jättäminen ja rekisteröitymisen jälkeinen toimintakulujen raportointimatta jättäminen on rangaistavaa.³⁰⁸

²⁹⁷ Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act (2014), § 6 – § 8.

²⁹⁸ Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act (2014), § 6(3).

²⁹⁹ Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act (2014), § 6(6).

³⁰⁰ Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act (2014), § 9.

³⁰¹ Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act (2014), § 21.

³⁰² Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act (2014), § 22.

³⁰³ Budge – Kaur-Chauning (2014), 219.

³⁰⁴ <http://registrarofconsultantlobbyists.org.uk/guidance/faqs/#faq1>.

³⁰⁵ Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act (2014), § 12(1) – § 12(4).

³⁰⁶ Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act (2014), § 14 – § 17.

³⁰⁷ Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act (2014), § 18.

³⁰⁸ Political Parties, Elections and Referendums Act (2000) § 85 – § 100. Ks. Directory of Social Change'n ohjeistus, saatavilla osoitteesta: <https://www.dsc.org.uk/wp-content/uploads/2017/05/The-Lobbying-Act-from-DSC1.pdf>.

6.3.8. Arviointi

Hyödyt ja haitat. Ison-Britannian lobbausrekisteri on paperilla yksinkertainen ja selkeä. Määritelmät ovat lyhyitä ja pois sulkevia, ja rekisterin rooli on selkeästi määritelty: se täydentää ministeriöiden avoimuuspolitiikkaa julkistamalla konsultti-lobbareiden edustamat kolmannet tahot, jotka muuten eivät näkyisi ministeriöiden tapaamispäiväkirjoissa. Valtiolle aiheutuvia kustannuksia vähentää rekisteröitymismaksu, ja lobbareille aiheutuvia vaivoja se, että päävastuun tiedon julkaisemisesta kantaa hallitus. Lobbarirekisteri myös toteuttaa omaa osaansa avoimuuslainsäädännöstä hyvin. Rekisteristä löytyvät helposti niin konsultti-lobbarit ja näiden asiakkaat sekä neljännesvuosijaksot, joina nämä ovat asiakkaitaan edustaneet, kuin myös konsultti-lobbareita käyttäneet tahot, näiden palkkaamat lobbarit ja ajat, jolloin nämä ovat lobbareiden palveluita käyttäneet.

Rekisterin toimiminen käytännössä riippuu kuitenkin siitä, miten hyvin ministeriöt julkaisevat tietoa tapaamisistaan. Tämä puoli taas ei ole aivan niin selkeä, mistä seuraa, että informaatiota, jota lobbarirekisterin pitäisi täydentää, ei usein ole saatavilla.

Kansalaisjärjestöt ovat valittaneet sekä lobbaussääntelyn riittämättömyydestä, mitä tulee lobbareiden vaikuttamiseen vaalikauden aikana, että sen liiallisuudesta, mitä tulee vapaaehtoisjärjestöjen toimintaan vaalien alla. Myös edunvalvojajärjestöt ovat vaatineet Lobbying Actin korvaamista toimivammalla ja kattavammalla sääntelyllä.³⁰⁹ Lobbauksen harjoittajien ja kohteiden kapean rajaamisen ja toisaalta sääntelyn ja sen poikkeusten epätarkkojen määritelmien on koettu tekävän sääntelystä vaikeaselkoisen ja vaikeuttavan rekisterin hyödyllistä käyttämistä.

Vuonna 2009 Public Administration Select Committee suositteli raportissaan, että rekisterin pitäisi koskea kaikkia lobbareita, ei vain konsultti-lobbareita.³¹⁰ Myös vuoden 2012 konsultatiossa 213:sta rekisterin laajuutta kommentoineesta palautteesta 123 kritisoi rekisteriä lobbarin määritelmän kapeudesta.³¹¹ Se näyttäisi jättävän sääntelyn ulkopuolelle esimerkiksi tahot, jotka lobbaavat suoraan työnantajansa puolesta eivätkä ulkoisen asiakkaan toimeksiannosta. Esimerkiksi Unlock Democracy huomautti, että toimialajärjestön kautta lobbaavat pienet kaupat kirjautuvat rekisteriin, mutta Tescon kaltainen suuri toimija jää sen ulkopuolelle.³¹² Vain 30 rekisteriin kirjattavien tietojen sisältöä koskevasta 191 kommentista oli hallituksen ehdotuksen kanssa samaa mieltä siitä, mitä rekisteriin pitäisi kirjata. Useat sidosryhmät kokivat, ettei pelkän tapaamisen tapahtumisen kirjaamisesta rekisteriin ole vielä riittävästi apua, ja yleinen ehdotus oli, että olisi kerrottava myös vähintäänkin se, ketä on tavattu ja mistä aiheesta on keskusteltu.³¹³ Samaa suositteli raportissaan Public Administration Select Committee, joka piti välttämättömänä myös sitä tietoa, milloin tapaamiset on pidetty.³¹⁴

Rekisterin kattavuuden ja siihen kirjattavien tietojen puutteista ei muodostu ongelmaa, jos tieto on kätevästi saatavilla ministeriöiden julkaisuista. Niistä pitäisi käydä ilmi, kuinka usein lobbareita on tavattu ja mistä aiheesta heidän kanssaan on keskusteltu. Tapaamisia koskevan tiedon keräämistä ja julkaisemista säännellään Freedom of Information Actin pykälien 45 - 48 mukaisella ministeriön toimintaohjeella. Toimintaohjeen mukaan muun muassa korkean tason tapaamisten pöytäkirjat, päätökset ja niihin vaikuttaneet dokumentit julkaistaan.³¹⁵

³⁰⁹ Esim. <https://www.cjpr.co.uk/content/policy-resources/policy/cjpr-manifesto> ja Glover, M. (2016) Off-radar lobbying damages us all. PR Week 9.9. 2016. Saatavilla osoitteesta <https://www.prweek.com/article/1407955/off-radar-lobbying-damages-us>.

³¹⁰ House of Commons Public Administration Select Committee (HC 36-I), § 170.

³¹¹ Minister of Government Policy (2012b), § 33 – § 36; ks. myös § 12, § 21 – § 26.

³¹² Minister of Government Policy (2012b), § 35.

³¹³ Minister of Government Policy (2012b), § 41 – § 46. Tieto tarkoista määristä annetaan raportissa epäselvästi, mutta kyseessä vaikuttaa olevan noin puolet vastaajista.

³¹⁴ House of Commons Public Administration Select Committee (HC 36-I), § 168 – § 189.

³¹⁵ https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1246/definition_document_for_government_departments.pdf.

Tässä on kuitenkin monia aukkoja. Korkean tason tapaaminen tarkoittaa ministerien tai ministeriöiden johdon tapaamisia, eikä mikään takaa, että tapaamiset niiden alempien virkamiesten kanssa julkaistaisiin. Näiden takia tosin ei tarvitse rekisteröityäkään. Samoin jos konsultti-lobbari tapaa parlamentin jäsenen, joka ei ole hallituksen jäsen, ei tämä näy hallituksen pöytäkirjoissa eikä lobbarirekisterissä. Poliittisen järjestelmän sisäisiä tapaamisia taas ei tarvitse julkaista. Itse asiassa, sikäli kuin tapaamiset liittyvät lainvalmisteluun, ne eivät kuulu FOIA:n mukaisen asiakirjajulkisuusosoikeuden piiriin eikä niitä koskevaa tietoa tarvitse luovuttaa edes pyynnöstä. Mikäli lobbari tapaa esimerkiksi lakiehdotusta laativia virkamiehiä ja avustajia, ei tästä näy merkintää missään.³¹⁶

Laista voidaan poiketa useissa tapauksissa, esimerkiksi jos tapaamisen sisältöä pidetään salaisena tai sen julkaisemisesta voisi aiheutua taloudellista tappiota jollekin.³¹⁷ Lisäksi FOIA koskee vain julkishallintoa.³¹⁸ Tästä seuraa myös, ettei ministeriä tapaavan yksityishenkilön tai yrityksen ole välttämättä suostuttava siihen, että tieto tapaamisesta julkistetaan – ellei tapaaminen liity selvästi julkishallinnon alaisiin asioihin, kuten vaikkapa sopimuksiin valtion teiden rakentamisesta ja kunnostamisesta. Jos ne eivät halua tapaamista julkistettavan, pitää niiden vedota johonkin poikkeukseen, mutta esimerkiksi se, että tapaaminen on koskenut yksityisiä asioita, on syy poikkeukseen.³¹⁹ Ratkaisun julkaisemisesta tekee viime kädessä ministeriö, eikä poikkeuksia koskeva käytäntö ole täysin standardoitua.³²⁰ Tosin standardoinnissa on edistytty viime aikoina, kun Ison-Britannian valtioneuvoston kanslia julkaisi uuden kaikkia ministeriöitä koskevan julkaisuohjeensa.³²¹

Esimerkiksi heinä–syyskuussa 2016 Theresa May on ilmoituksen mukaan tavannut yhden hallituksen ulkopuolisen tahon, ja tämä oli Englannin pankin Mark Carney.³²² Vertailun vuoksi samalta ajalta Department for Digital, Culture, Media & Sport (DCLS)³²³ ja vuotta myöhemmin Ministry of Housing, Communities & Local Government (DCLG)³²⁴ ovat kirjanneet jäsenilleen lukuisia tapaamisia joka kuukaudelle. Toki nämäkin määrät ovat vähäisiä. Myös kirjaamisavassa on eroja: DCLS ja Home Office kirjaavat tapaamiset kuukausittain, DCLG taas päivämäärän tarkkuudella. Yleisesti näyttää selvältä, että kaikkia tapaamisia, jotka kirjataan lobbarirekisteriin, ei julkaista ministeriön tiedotteissa, mutta ei ole selvää, milloin tapaamiset julkaistaan ja milloin ei.

Yksityishenkilö tai järjestö voi vaatia tietoa tapaamisesta.³²⁵ Vaatiminen kuitenkin edellyttää tietoa tapaamisesta, josta tietoa ei ole julkaistu. Ministeriö voi kieltäytyä luovuttamasta tietoa tai jopa kertomasta, onko tietoa olemassa.³²⁶ Ratkaisun siitä, onko tieto luovutettava, tekee Information Commissioner.

Lopputuloksena kuitenkin on, että tieto on hyvin epäsymmetristä. Lobbarirekisteriin kirjataan huomattavasti herkemmin tieto tapahtuneesta lobbaamisesta kuin mitä ministeriö julkaisee tietoa tapaamisistaan lobbareiden kanssa. Lobbarin tapaamisten yhdistäminen julkaistuun tapaamisdataan on siksi vaikeaa. Jos haluaa tarkistaa, mitä tahoja tapaamispäiväkirjassa mainittu konsultti-lobbari on edustanut, tämän tiedon löytää kyllä rekisteristä suhteellisen helposti – vaikkakin tässä on kaksi potentiaalista ongelmaa. Ensinnäkin on herännyt epäilyjä, että varsinkaan kaikkia asiakkaita ei rekisteröidä, koska esimerkiksi vaikuttajaorganisaatio APPC:n

³¹⁶ Runswick, A. (2018). Unlock Democracy, sähköposti 14.6.2018.

³¹⁷ Freedom of Information Act (2000), § 41, § 43.

³¹⁸ Freedom of Information Act (2000), § 1 – § 7.

³¹⁹ Freedom of Information Act (2000), § 40.

³²⁰ Information Commissioner's Office helpdesk vahvisti nämä asiat puhelimitse 11.6.2018.

³²¹ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/672633/2018-01-08_MINISTERIAL_CODE_JANUARY_2018_FINAL_3.pdf. Näistä ongelmista kommentoivat muun muassa myös Goodrich (2018) sekä Pavlou, A. (2018). Involve, sähköposti 6.6.2018.

³²² <https://www.gov.uk/government/publications/home-office-ministerial-gifts-hospitality-travel-and-meetings-july-to-september-2016>.

³²³ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/578142/Ministerial_Template_July_-_September_2016_-_Meetings.csv/preview.

³²⁴ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/668182/Ministerial_meetings_Jul_to_Sep_2017.csv/preview.

³²⁵ Freedom of Information Act (2000), § 1.

³²⁶ Freedom of Information Act (2000), § 17.

vapaaehtoisessa rekisterissä on samalla aikajaksolla kirjattuna jopa kahdeksankertainen määrä asiakkaita lobbarirekisteriin verrattuna.³²⁷ Kun lisäksi yksi lobbari edustaa keskimäärin yli kymmentä eri tahoa, mistään ei käy ilmi, kenen edustajana hän on toiminut missäkin tapaamisessa ja minkäkin asian yhteydessä. Mutta jos haluaa tarkistaa, kenen kanssa rekisteristä löytyvä konsultti-lobbari on keskustellut asiakkaansa puolesta ja mistä aiheesta, tätä tietoa on vaikea löytää, eikä sitä usein näytetä julkaistun lainkaan. Rekisterimerkintöjen vastineiden etsimistä tapaamispäiväkirjoista vaikeuttaa se, että päiväkirjat on julkaistu erillisinä taulukkodokumentteina. Näin ollen vaikuttaja näkyy sanahaussa vain, jos se mainitaan nimeltä myös julkaisun verkkosivulla, mikä on harvinaista. Yleensä taulukot täytyy käydä läpi manuaalisesti. Lisäksi tavattujen tahojen kirjaamisessa on poikkeavia käytäntöjä sen suhteen, kirjoitetaanko edustajan nimi, edustetun yhtiön tai yhdistyksen nimi vai tämän lyhenne, mikä vaikeuttaa etsimistä. Myös keskustelun aihe on voitu kirjata hyvin epämääräiseksi. Se saattaa olla merkitty vain kuulumisten vaihdoksi (general catch up) tai esittelyksi, ja esimerkiksi Department for Energy and Climate Change oli tapana kirjata jokainen tapaaminen koskemaan energiaa ja ilmastonmuutosta.³²⁸ Samoin, jos haluaa seurata kuinka aktiivisesti mikäkin intressitaho, joko suoraan tai konsultin välityksellä, hallitusta lobbauksella, on laskettava merkintöjä käsin taulukoista, koska rekisteriin kirjataan vain konsultti-lobbarit, eikä niidenkään osalta sitä, kuinka aktiivisesti ne ovat lobanneet. Lisäksi, koska hallitus ei julkaise tietoja kaikista kontakteista, jotka edellyttävät merkintää lobbarirekisterissä, on tällainen seuranta aina epävarmaa.

Satunnaisena esimerkkinä rekisteristä käy helposti ilmi, että APCO Worldwide Ltd. (APCO) on lobannut Teollisuuden Voiman (TVO) toimeksiannosta neljänä neljännesvuosikautena lokakuusta 2016 syyskuuhun 2017,³²⁹ mutta tämän yhdistäminen siihen, ketä ja kuinka usein APCO on tavannut juuri TVO:n toimeksiannosta, ja mistä aiheesta on keskusteltu, on mahdotonta. Itse asiassa suoralla haulla Ison-Britannian hallituksen datapalvelusta³³⁰ ei löydy yhtäkään mainintaa Teollisuuden Voimasta eikä tapaamisista APCO:n kanssa. On mahdollista, että tapaamiset voisi löytää käymällä läpi yksi kerrallaan kaikki neljännesvuosittaiset tapaamisraportit tältä ajanjaksolta, mutta tälläkään tavalla oletettujen ministeriöiden Department for Business, Energy & Industrial Strategy (BEIS)³³¹ ja Department for International Trade (DIT)³³² tapaamispäiväkirjoista ei löydy yhtä ainoata tapaamista sen paremmin APCO:n kuin TVO:nkaan kanssa. Vaikka APCO:n tapaamisia löytyisi, se on kunakin kvartaalina lobannut 5–7:n eri intressitahon puolesta,³³³ ja voi olla mahdotonta arvioida, milloin se on lobannut TVO:n ja milloin esimerkiksi öljy-yhtiö GLM Ltd:n puolesta. Tiedon hyödynnettävyyden kannalta konsultoinnissa usein toistunut ehdotus tapaamisen kohteen ja aiheen kirjaamisesta lobbausrekisteriin on suositeltava.

Lobbarirekisteriä voisi mahdollisesti hyödyntää ministerikontakteja koskevan tiedon vaatimiseen, koska siitä käy ilmi, että on ollut tapaamisia, joista tietoa ei ole julkaistu. Epäsymmetriset vaatimukset julkaisuista tekevät tästä kuitenkin vaikeaa. On mahdollista, ettei ministeriön ole tarvinnut julkaista tietoa, joka on edellyttänyt rekisteröitymistä. Lisäksi, kun ei ole tiedossa, mitä ministeriötä lobbari on tavannut, on tietoa mahdollisesti haettava usealta ministeriöltä. Ne voivat myös kieltäytyä kertomasta, onko niillä julkaisematonta tietoa, jolloin jopa tämän tiedon saamiseksi pitäisi pyytää Information Commissioner's Officeen ratkaisua. Loppujen lopuksi informaatiota voi olla mahdotonta saada. Kontakteja ei seurata keskitetysti, ja lobbarin yhteydenpito on voinut tapahtua puhelimitse tai sähköpostitse, eivätkä ministeriöt arkistoi

³²⁷ Runswick (2018).

³²⁸ Runswick (2018).

³²⁹ https://registerofconsultantlobbyists.force.com/CLR_Client_Profile?Id=a082400000hsCdgAAE.

³³⁰ <https://www.gov.uk/government/publications>.

³³¹ https://www.gov.uk/government/publications?keywords=meetings&publication_filter_option=all&topics%5B%5D=all&departments%5B%5D=department-for-business-energy-and-industrial-strategy&official_document_status=all&world_locations%5B%5D=all&from_date=01%2F12%2F2016&to_date=01%2F01%2F2018.

³³² https://www.gov.uk/government/publications?keywords=meetings&publication_filter_option=all&topics%5B%5D=all&departments%5B%5D=department-for-international-trade&official_document_status=all&world_locations%5B%5D=all&from_date=01%2F12%2F2016&to_date=01%2F01%2F2018.

³³³ https://registerofconsultantlobbyists.force.com/CLR_Public_Profile?Id=00124000006brcZAAQ.

puhelin- tai sähköpostikeskusteluista.³³⁴ Ministeriöt luovuttavat keskimäärin alle puolet pyydetystä dokumenteista, ja esimerkiksi mainitut BEIS ja DIT alle 20 prosenttia.³³⁵ Näiden ministeriöiden vähäinen tiedonjulkaisu heikentää myös lobbarirekisterin hyödyllisyyttä.

Myös lobbauksen kohteet on erittäin kapeasti rajattu. Edunvalvojajärjestöt ovatkin kritisoineet sääntelyä siitä, ettei se kohdistu poliitikoihin ja virkamiehiin vaan ainoastaan lobbareihin, vaikka useissa korruptioskandaaleissa kaikki osalliset ovat olleet poliittisia päättäjiä.³³⁶ Rekisteri koskee vain hallituksen lobbaamista, ja ulkopuolelle jäävät parlamentin ylä- ja alahuone, paikallishallinnot ja virastot. Parlamentin alahuoneen pois jättäminen voisi ehkä perustella lainsäädäntöjärjestelmällä, jossa parlamentin alahuone on käytännössä hallituksen kanssa yhtä ja lobbaus kohdistuu ensi sijassa hallitukseen.³³⁷ Ylähuone ja paikallishallinnot kuitenkin ovat aivan erillisiä yksiköitä. Lisäksi silloin kun hallituksen ja parlamentin enemmistön yhteys on vahva, se taho, joka tahtoo pitää lobbauksensa salassa, voi lobata hallitusta varmasti myös epäsuorasti parlamentin alahuoneen kautta. Lisäksi parlamentin alahuoneessa edustajien ja näiden avustajien on mahdollista vaikuttaa lainsäädäntöön raporttien ja komiteamietintöjen kautta, vaikkakin komiteoissa on enemmistö hallituspuolueen edustajia ja mietinnöstä äänestetään alahuoneessa, jota hallituspuolue hallitsee.³³⁸ Transparency Internationalin tutkija kuvasi parlamenttia hyvin suljetuksi ja läpinäkymättömäksi laitokseksi.³³⁹ Lobbaus parlamentin ylä- ja alahuoneessa on runsasta ja varmasti laajempaa kuin mitä tiedetään. Myös pyöröviilmiö on yleinen hallituksen ja parlamentin, lobbauskonsulttifirmojen sekä suuryritysten välillä, ja ylähuoneessa toimii useita lobbareita, jotka on aateloitu juuri edunvalvontatyönsä takia.³⁴⁰ Esimerkiksi aseteollisuuden ja hallituksen välillä liikkuvuus on suurta: vuosien 1996 ja 2012 välillä 3 572 johtavaa sotilashenkilöä ja puolustusministeriön virkamiestä siirtyi aseteollisuuden palvelukseen.³⁴¹

Ison-Britannian lobbauslainsäädäntö ei koske parlamenttia eikä pyöröviilmiötä, mutta valtioneuvoston kanslia on veloitettu laatimaan julkishallinnon toimintaohjeen (Civil Service Management Code), joka sisältää sääntöjä myös julkishallinnon työntekijöiden virkansa jälkeisestä työllistymisestä (Business Appointment Rules). Toimintaohjeen mukaan ylimpien virkamiesten, kuten kansliapäälliköiden, on kahden vuoden ajan virkansa päättymisen jälkeen haettava pääministeriltä lupaa uuteen työnimitykseen. Muita korkeita virkamiehiä tämä koskee siinä tapauksessa, että he ovat olleet päättämässä uutta työnantajaansa koskevista asioista tai heillä on ollut pääsy tällaisia asioita koskevaan tärkeään tietoon tai jos he ovat olleet virkansa aikana paljon yhteydessä tähän työnantajaan. Alemmilla virkamiehillä tämä ehdollinen karenssiaika on vuoden pituinen. Karenssiaika ei kuitenkaan ole laillisesti velvoittava. On virkamiehen omalla vastuulla arvioida, tuleeko hänen hakea lupaa uuden nimityksen vastaanottamiseen, ja päätöksen luvan antamisesta tai epäämisestä tekee joko ministeriön kansliapäällikkö tai pääministeri.³⁴² Vuoden 2017 raportissa National Audit Office totesi, ettei lupaa siirtyä uuden työnantajan palvelukseen ollut eväty koskaan.³⁴³ Sääntöjen mukaan lupaa pitäisi hakea ennen nimityksen vastaanottamista eikä jälkikäteen tehtyjä hakemuksia oteta vastaan, mutta tosiasiaassa ministeriöt käsittelevät myös niitä.³⁴⁴ Säännöissä ei määritellä virka-

³³⁴ Goodrich (2018).

³³⁵ <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publication/whitehall-monitor-2018/communication-and-transparency>.

³³⁶ Glover (2016).

³³⁷ McGrath (2017), 334.

³³⁸ McGrath (2017), 335; Transparency International UK (2015). Lifting the Lid on Lobbying: The Hidden Exercise of Power and Influence in the UK, 10, saatavilla osoitteesta: <http://www.transparency.org.uk/publications/liftthelid>.

³³⁹ Goodrich (2018).

³⁴⁰ McGrath (2017), 335.

³⁴¹ Hopkins, N., Evans, R. – Norton-Taylor, R. (2012). MoD staff and thousands of military officers join arms firms. The Guardian 15.10.2012, saatavilla osoitteesta: <https://www.theguardian.com/uk/2012/oct/15/mod-military-arms-firms>. Ks. myös House of Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee (HC 252). Managing Ministers' and officials' conflicts of interest: time for clearer values, principles and action. Thirteenth Report of Session 2016-2017, § 55 – § 56, tiedot osoitteesta: <https://www.caat.org.uk/resources/influence> ja Runswick (2018).

³⁴² Morse, A. (2017). Investigation into government's management of the Business Appointment Rules. National Audit Office: London, appendix 2.

³⁴³ Morse (2017), 3.2–3.5.

³⁴⁴ Business Appointment Rules for Former Ministers, § 4; Business Appointment Rules for Civil Servants, § 6; Morse (2017), 3.6–3.7.

miehen virkansa puolesta saaman tiedon väärinkäyttöä, eivätkä ministeriöt seuraa, noudattavatko niiden entiset työntekijät sääntöjä, tai sanktioi niiden rikkomista.³⁴⁵ Toimintaohje ei näytä myöskään koskevan konsultti-lobbariksi ryhtymistä.³⁴⁶

Toimintaohje ei ole estänyt lukuisia skandaalimaisia ilmiöitä, kuten parlamentin ylähuoneen paikkojen tarjoamista puolueiden rahoittajille, parlamentin jäsenten ja ministerien avustajien toimimista samanaikaisesti palkattuina lobbareina, ja ministerien siirtymistä hallituksesta suoraan julkisen sektorin sopimuksia tavoittelevien yritysten palkkalistoille pitäen silti yhä paikkansa parlamentin jäsenenä.³⁴⁷ Vaikka näitä ongelmia on ilmennyt vielä ainakin Lobbying Actia valmisteltaessa ja siitä päätettäessä, sillä ei puututtu niihin mitenkään.

Transparency Internationalin vuoden 2013 raportissa todettiin Ison-Britannian paikallishallintojen olevan rakenteellisesti alttiita korruptiolle. Läpinäkymättömissä, vain heikosti ulkoa valvotuissa, hyvä veli -verkostojen kautta toimivissa prosesseissa liikkuu suuria summia rahaa ja ulkoistetaan julkisia palveluita, mutta tapausten tutkimiseen ei ole halua eikä resursseja.³⁴⁸ Samalla paikallishallintoa korruptiolta suojannutta valvontaa on purettu – esimerkiksi lailla säädelty paikallishallinnon toimintasääntö ja sen valvontajärjestelmä, joista säädettiin vuoden 2000 Local Government Actissa, purettiin vuoden 2011 Localism Actissa. Sen jälkeen valvonta on perustunut paikallishallinnon vapaaehtoiseen, epämuodolliseen itsesääntelyyn. Kuitenkin aiemmin korruptiota on onnistuttu estämään nimenomaan muodollisella, laillisesti vahvistetulla valvonnalla, ja kansallisen, lailla säädetyn toimintaohjeen poistaminen johti sekavaan tilaan, missä toimintaohjeita oli useita eikä minkään niistä todellista noudattamista valvottu.³⁴⁹

Ison-Britannian lobbaussääntelyssä on monia samoja piirteitä kuin Localism Actin mukaisessa paikallishallinnon valvonnan sääntelyssä. Se ei aseta yleistä standardia toiminnalle vaan perustuu itsesääntelyyn lukuisten epämuodollisten toimintaohjeiden avulla ja nojaa rangaistuksin vahvistettuun sääntelyyn hyvin kapealla alueella. Varsinkin toimintaohjeiden valvonnan puute muistuttaa tilannetta paikallishallinnon käytännöissä, ja siitä voi seurata samantlaisia ongelmia. Lobbauksen itsesääntely ja FOIA eivät ratkaisseet sitä Ison-Britannian hallituksen lobbaukseen liittyvää yleistä ongelmaa, että suhteilla hallituksen jäseniin tai ministeriöiden henkilökuntaan on ollut mahdollista päästä hallituksen sisäpiiriin. Tämä on ollut lukuisten korruptioskandaalien taustalla niiden voimassaoloaikana, vielä tällä vuosikymmenelläkin.³⁵⁰ Ei ole kuitenkaan myöskään selvää, miten konsultti-lobbareiden ja puolueiden ulkopuolisten kampanjoijien rekisteröitymisvelvollisuuden valvontaan rajoittunut sääntely korjaisi tätäkään ongelmaa.

Menettelyllisesti tässä näkyy kahdentyyppisiä ongelmia. Ensinnäkin itse sääntelyn laadinnassa konsultaatioprosessissa oli puutteita: sidosryhmien mielipiteitä kysyttiin, muttei otettu huomioon. Päätökset oli pitkälti tehty jo ennen konsultointia. Tässä ongelmana ei ole vain se, että sidosryhmiltä saatava mahdollisesti hyödyllinen informaatio jäi hyödyntämättä, vaan myös se, ettei tällainen prosessi sitouta sidosryhmiä sääntelyyn vaan voi pahimmillaan turhauttaa niitä. Tämä on voinut vaikuttaa kansalaisjärjestöjen yleiseen kriittisyyteen lainsäädäntöä kohtaan. Lain toista, kolmansien osapuolten lobbaamista koskevan osan vaikutusarviointi ei sisältänyt lainkaan kansalaisjärjestöjen konsultointia vaan ainoastaan hallituksen oman arvion.³⁵¹ Ongelma, joka sääntelyllä oli tarkoitus korjata, perustui niin ikään hallituksen omaan

³⁴⁵ Morse (2017), 3.10–3.13.

³⁴⁶ Ks. esim. Jones, M. (2017). Time to fix the revolving door rules for special advisers, saatavilla verkossa: <http://spinwatch.org/index.php/issues/policies/item/5979-time-to-fix-exit-rules-for-special-advisers>.

³⁴⁷ Transparency International UK (2015), 8.

³⁴⁸ Transparency International (2013a), 3.

³⁴⁹ Transparency International (2013a), 42–49.

³⁵⁰ Ks. McGrath (2017), 338.

³⁵¹ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/223830/Third_Party_Impact_Assessment.pdf.

ja sille läheisten sidosryhmien näkemyksiin.³⁵² Toiseksi varsinainen sääntely on monilta kohdin jätetty vapaaehtoisuuden varaan, eikä aina ole selvää, mikä on laillisesti velvoittavaa ja mikä on vain suositeltua.

Kansalaisjärjestötkin ovat sitä mieltä, että sanktoidut lailliset velvoitteet on väärin kohdistettu. Edunvalvontatapa ei velvoita oikeudellisesti, kun taas lain vaalikampanjointia koskeva toinen osa on samanaikaisesti ankara ja epäselvä. Kansalaisjärjestöt ovat olleet huolissaan sen vaikutuksesta hyväntekeväisyysjärjestöjen ja työmarkkinajärjestöjen toimintaan. Laki velvoittaa niitä rekisteröitymään ja ilmoittamaan toimintakuluistaan rangaistuksen uhalla. Kampanjoivan kolmannen osapuolen määritelmä on niin löyhä, että periaatteessa melkein mikä tahansa julkisesti kampanjoiva järjestö voi olla velvoitettu rekisteröitymään. Tästä seuraa ongelmia varsinkin valtion tukea saaville hyväntekeväisyysjärjestöille, koska laki kieltää niitä harjoittamasta puoluepoliittista toimintaa. Tällöin niiden on varottava kommentoimasta politiikkaa, jotteivät ne rikkoisi jompaakumpaa lakia. Jos jokin puolue ottaa kampanjateemakseen minkä tahansa asian, minkä puolesta tai mitä vastaan jokin hyväntekeväisyysjärjestö on kampanjoinut vuoden aikana ennen vaaleja, tätä voidaan takautuvastikin pitää kolmannen osapuolen kampanjointina puolueen puolesta tai tätä vastaan. Mikäli se ei ole rekisteröitynyt, seuraa tästä sanktioita. Esimerkiksi, jos jokin puolue kampanjoi ihmisoikeuksien puolesta tai niitä vastaan, periaatteessa jokaisen ihmisoikeusjärjestön voidaan katsoa kampanjoineen tämän puolueen puolesta tai sitä vastaan.³⁵³ Tästä johtuen kansalaisjärjestöt ovat kutsuneet tätä osaa lobbaussääntelystä ”suukapulalaiksi”.³⁵⁴ Lisäksi ongelmia tuottaa se, että hallitus voi järjestää vaalit yllättäen alle vuoden varoitusajalla, jolloin järjestöjen on rekisteröidyttävä jo harjoittamansa toiminnan perusteella. Ensimmäiset, 30 000 punnan sakot sai Greenpeace vuonna 2015, pian lain säätämisen jälkeen, kun se kieltäytyi rekisteröitymästä vuoden 2015 vaalien alla.³⁵⁵

Suhde kansainvälisiin suosituksiin. Iso-Britannia on valinnut melko omalaatuisen lobbaussääntelyn tavan, joka poikkeaa sekä OECD:n että Euroopan neuvoston suosituksista. Se kuitenkin myös toteuttaa monia suosituksia, omalla tavallaan.

Vain ja ainoastaan hallitukseen kohdistuvaa vaikuttamista koskeva lobbarirekisteri on perusteltu rajoitus järjestelmässä, missä parlamentilla ei juuri ole itsenäistä roolia suhteessa hallitukseen vaan päätökset säännönmukaisesti tehdään ministeriöissä, jotka voivat luottaa parlamentin hyväksyvän ne.³⁵⁶ Valittu lobbarirekisterin malli on myös selvästi suunnattu ratkaisemaan juuri Ison-Britannian lainsäädännöllisen kontekstin ongelmia, sillä se on määritelty nimenomaisesti täydentämään asiakirjajulkisuuslainsäädäntöä. Voidaan siis perustella, että lobbaussääntelyssä on erityisesti otettu huomioon hallinnollinen konteksti ja että säännöt ovat yhdenmukaisia laajempien sääntelypuitteiden kanssa. Myös sitä, että lainsäädäntö ottaa huomioon paikalliset hyvän edunvalvontatavan säännöt, voidaan perustella sopeutumisenä paikalliseen hallintokontekstiin.

Ison-Britannian määritelmät lobbarille ja lobbaukselle ovat kiistatta yksinkertaiset ja selkeät, OECD:n neljännen periaatteen mukaisesti. Toisaalta sääntely saattaa jättää ulkopuolelle työntekijälobbarit, jotka eivät joudu rekisteröitymään ja joiden toimintaa ministeriöiden julkaisut eivät todellisuudessa kata. Lisäksi vaalikampanjalain muutos hämärtää sitä, mitä tahoja voidaan pitää lobbareina ja mitä ei, eikä ole selvä, että laki kohtelee kaikkia tasapuolisesti – ennen kaikkea hyväntekeväisyysjärjestöt kokevat lain sensuroivan heidän kommenttejaan,

³⁵² Abbott, B. – Williams, S. (2014). Widening the ‘representation gap’? The implications of the ‘lobbying act’ for worker representation in the UK. 45(6) Industrial Relations Journal, 507–523.

³⁵³ Abbott – Williams (2014), 514–519.

³⁵⁴ Statement by the United Nations Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association at the conclusion of his visit to the United Kingdom. 21.4.2016, saatavilla osoitteesta: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=19854&LangID=E>.

³⁵⁵ Harvey, F. – Asthana, A. (2017). “Chilling” Lobbying Act stifles democracy, charities tell party chiefs. The Guardian 6.6.2017, saatavilla osoitteesta: <https://www.theguardian.com/politics/2017/jun/06/chilling-lobbying-act-stifles-democracy-write-charities-party-chiefs>.

³⁵⁶ McGrath (2017), 334.

joita heidän täytyy moderoida vähemmän poliittisesti kantaaottaviksi. Tämä on ongelma, jos poliittisten puolueiden toimet ja kampanjat liittyvät hyväntekeväisyysjärjestöjen tavoitteisiin.

Ison-Britannian hallitus toimii myös OECD:n viidennen periaatteen mukaisesti ja tuottaa valtavat määrät tietoa lobbauksesta. Kuitenkin, kuten edellä mainittiin, sitä ei tuoteta erityisen selvällä tavalla niin, että sidosryhmät pystyisivät OECD:n kuudennen periaatteen mukaisesti tarkkailemaan lobbausta. Myös Euroopan neuvoston ohjeistus vaatii ilmoittamaan vähintään lobbarin yhteystiedot, tämän asiakkaan ja lobbauksen aiheen. Näistä viimeistä Ison-Britannian rekisterissä ei julkisteta.

Lobbarirekisterin pitäisi Euroopan neuvoston ohjeistuksen mukaan olla myös käyttäjäystävällinen, mutta Ison-Britannian rekisteri osoittautuu erittäin vaikeaksi käyttää. Tämä ei johdu niinkään rekisterin itsensä vaikeakäyttöisyydestä kuin siitä, että toisen tahon eli ministeriöiden pitäisi julkaista merkittävä osa rekisterin käytölle tarpeellisista tiedoista ja että osa tästä informaatiosta puuttuu ja osa taas on vaikeasti saatavissa.

On myös mahdollista, että Ison-Britannian hallinnollisessa kontekstissa tarvittaisiin enemmän säänneltyä edunvalvontatapaa, mutta se ei ole OECD:n seitsemännen periaatteen suosittelemalla tavalla sellaista laatinut. Myös paikallishallintoon kohdistuva valvonta olisi Transparency Internationalin mukaan Ison-Britannian paikallisessa kontekstissa tarpeellista, mutta sitä on päinvastoin purettu.³⁵⁷

YK:n erityistarkkailija kommentoi tarkistuskäynnillään, että Ison-Britannian lobbaussääntely ei kelpaa malliksi muulle maailmalle, ja varsinkin sen vaalikampanjalakia koskeva osa vaikuttaa negatiivisesti kansalaisjärjestöjen ja etenkin hyväntekeväisyysjärjestöjen toimintaan – vähemmän aktiivisessa demokratiassa ja vähemmän ihmisoikeuksien toteuttamiseen sitoutuneessa yhteiskunnassa se voisi antaa välineitä kansalaiskeskustelun tukahduttamiseen. Hän suosittelee Ison-Britannialle sellaisen sääntelyn omaksumista, mitä se aktiivisesti YK:n ihmisoikeusneuvostossa ajaa muualla maailmassa.³⁵⁸

Viranomaistoiminnan rooli. Vastuu rekisteritietojen päivittämisestä on lobbarilla, mutta lobbareiden toimittamien tietojen perusteella rekisteriä ylläpitää, päivittää ja valvoo konsultti-lobbarien rekisterinpitäjä,³⁵⁹ jonka velvollisuus on kirjata rekisteriin sitä pyytävät konsultti-lobbarit neljän päivän kuluessa kirjauspyynnöstä.³⁶⁰ Rekisterinpitäjä myös ohjeistaa konsultti-lobbareita rekisteröitymisessä,³⁶¹ ja voi pyytää näiltä lisätietoja.³⁶² Rekisterinpitäjä voi myös antaa konsultti-lobbareille huomautuksia ja rekisteröintivelvoitteen rikkomisesta enintään 7 500 punnan suuruisen siviilioikeudellisen sakkorangaistuksen.³⁶³

Valtioneuvoston kanslian velvollisuus on huolehtia rekisterinpitäjän rahoituksesta.³⁶⁴ Kaikkia ministeriöitä koskeva rekisteriinkin liittyvä velvoite on laatia julkaisumalli, jonka mukaisesti ministeriö julkaisee tapaamisistaan tietoja, joita rekisterillä on tarkoitus täydentää.

Lainsäädäntö

Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act tuli voimaan tammikuussa 2014.

³⁵⁷ Transparency International (2013a).

³⁵⁸ Statement by the United Nations Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association at the conclusion of his visit to the United Kingdom (2016).

³⁵⁹ Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act (2014), § 6 – § 8.

³⁶⁰ Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act (2014), § 6(3).

³⁶¹ Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act (2014), § 21.

³⁶² Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act (2014), § 9.

³⁶³ Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act (2014), § 14 – § 17.

³⁶⁴ Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act (2014), § 22.

Hyvä edunvalvontatapa

Ei ole.

Lobbarirekisteri

Lobbarirekisteri lanseerattiin maaliskuussa 2015. Kattaa kaiken lainsäädäntöön tai hallituksen toimintaan liittyvän suoran yhteydenpidon ministereihin ja kansliapäälliköihin. Rekisteröintejä koskee vuosittainen maksu. Asiakkaita koskeva informaatio tulee päivittää neljännesvuosittain.

Pakollinen/vapaaehtoinen

Pakollinen rekisterin alaan kuuluville lobbareille. Koska lobbauslainsäädäntö koskee ainoastaan niin kutsuttuja konsultti-lobbareita, ainoastaan pieni osa lobbaustoimintaa harjoittavista henkilöistä on rekisteröitynyt.

Lobbauksen määritelmä

Lobbauksella tarkoitetaan henkilökohtaista suullista tai kirjallista yhteydenpitoa ministereihin, näiden erityisavustajiin tai ministeriöiden kansliapäälliköihin, kun asia koskee lainsäädäntöä, muuta julkista politiikkaa, sopimuksia, rahoitusta tai lupia.

Rekisterin kattavuus

Rekisteröintivelvollisuus koskee ainoastaan niin kutsuttuja konsultti-lobbareita, joiden tulee rekisteröidä tieto asiakkaistaan ja siitä, noudattavatko he jotakin hyvää edunvalvontatapaa.

Pääsy parlamentin tiloihin ja muut kannustimet

Parlamentin jäsenet tapaavat lobbareita ja yksityishenkilöjä normaalisti vaalipiirin toimistossa.

Vastaava viranomainen

Itsenäinen rekisterinpitäjän toimisto. Sen velvollisuuksiin kuuluu valvoa lainsäädännön noudattamista (erityisesti rekisteröintivelvollisuutta). Lisäksi rekisterinpitäjällä on täytäntöönpanovaltuuksia sekä mahdollisuus antaa ohjeistusta.

Sanktiot ja täytäntöönpano

Rekisterinpitäjä voi lähettää huomautuksia tiedon päivityksestä ja rekisteröintivelvollisuudesta. Henkilö, jolle huomautus on lähetetty, voi valittaa siitä tuomioistuimelle. Rekisterinpitäjä voi määrätä siviilioikeudellista sakkoa, jonka suuruus voi olla enintään 7 500 punttaa.

Karenssiajat

Constitutional Reform and Governance Act (2010) velvoittaa valtioneuvoston kanslian laatimaan julkishallinnon toimintaohjeen (Cabinet Office's Civil Service Management Code). Toimintaohjeeseen kuuluu myös sääntöjä julkishallinnon työntekijöiden virkansa jälkeisistä työsuhteista (Business Appointment Rules), joiden mukaan korkeimpien virkamiesten, kuten kansliapäälliköiden, on kahden vuoden ajan virkansa päättymisen jälkeen pyydettävä pääministeriltä lupaa uuteen työnimitykseen. Alempien virkamiesten on pyydettävä tätä lupaa yhden tai kahden vuoden ajan, jos he ovat olleet päättämässä asioista tai heillä

on ollut pääsy tietoon, joka vaikuttaa suoraan heidän uuteen työnantajaansa, tai jos he ovat olleet virkansa aikana paljon yhteydessä tähän työnantajaan. Karenssiaika ei perustu velvoittavaan lakiin vaan ministeriön toimintaohjeeseen, ja päätöksen karenssista tekee pääministeri. On virkamiehen omalla vastuulla arvioida, tuleeko hänen pyytää lupaa uuden nimityksen vastaanottamiseen.

Tapaamispäiväkirjat

Julkishallinto on velvoitettu laatimaan läpinäkyvyysskoodin (Transparency Code), jonka mukaisesti se julkaisee tietoa henkilökunnastaan ja sen tapaamisista.

6.4. Itävalta

Hallintojärjestelmä. Itävallassa on puolipresidentillinen järjestelmä, jossa hallitus on vastuussa sekä presidentille että parlamentille.³⁶⁵ Hallitusta johtava kansleri on liittovaltion korkein vallankäyttäjä, mutta presidentti nimittää hänet ja voi hänet myös erottaa.³⁶⁶ Presidentti voi hajottaa parlamentin,³⁶⁷ ja hänellä on valta nimittää virkamiehiä.³⁶⁸ Presidentin asetukset puolestaan vaativat joko pääministerin tai asiaankuuluvan muun ministerin hyväksynnän.³⁶⁹ Poikkeuksellisissa tilanteissa presidentti voi myös antaa määräyksiä, mutta parlamentti voi kumota ne.³⁷⁰ Hallitseminen vaatii käytännössä parlamentin enemmistöä, ja mikäli parlamentti on kykeneväinen muodostamaan vakaan enemmistön, järjestelmä toimii käytännössä parlamentarismen tavoin.³⁷¹

Puoluejärjestelmä. Itävallan parlamentin alahuone (Nationalrat) valitaan suoralla suhteellisella listavaalilla, ja ylähuoneen (Bundesrat) paikat jaetaan osavaltioittain suhteessa kunkin puolueen osuuteen alahuoneen vaalien äänistä osavaltiossa.³⁷² Listavaalin takia puolueet hallitsevat vaaleja ja ovat poikkeuksellisen merkittäviä. Ne ovat hyvin järjestäytyneitä, ja puoluekuri on vahva.³⁷³ Käytännössä Itävallassa oli 1990-luvulle saakka kaksipuoluejärjestelmä, nykyään siellä on kolmesta neljään merkittävää puoluetta.

Lainsäädännöllisten elinten määrä. Itävalta on liittovaltio, jolla on kaksihuoneinen parlamentti. Ylähuone voi hidastaa lainsäädäntöä, ja sillä on aloiteoikeus, mutta päättävältä kuuluu alahuoneelle ja siten lainsäädännöstä vastaa alahuoneen vaalit voittaneen puolueen muodostama hallitus. Osavaltioilla (Länder) on omat lakiasäätävät ja toimeenpanevat elimensä sekä omat budjettinsa. Perustuslaillinen vallanjako on hyvin keskushallinnollinen, ja lähes kaikki merkittävät asiat on lueteltu liittovaltion toimivallan alaan kuuluviksi. Osavaltioiden tai rinnakkaisen toimivallan piiriin jää kuitenkin esimerkiksi maanviljely, kaavoitus, rakentaminen ja luonnonsuojelu, joita koskevat päätökset voivat olla taloudellisesti merkittäviä. Kunnanvaltuustojen valta on vain vähäistä.³⁷⁴

³⁶⁵ Itävallan perustuslaki (1920/1945/2013) § 70, § 74 [Bundes-Verfassungsgesetz], saatavilla osoitteesta: <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>.

³⁶⁶ Köppl, P. (2017). Austria. Teoksessa Bitonti, A. – Harris, P. (toim.). Lobbying in Europe: Public Affairs and the Lobbying Industry in 28 EU Countries. London: Palgrave MacMillan, 45–46.

³⁶⁷ Itävallan perustuslaki § 29.

³⁶⁸ Itävallan perustuslaki § 65.

³⁶⁹ Itävallan perustuslaki § 67.

³⁷⁰ Itävallan perustuslaki § 18.

³⁷¹ Sartori (1997), 126–127; Duverger, M. (1980). A New Political System Model: Semi-Presidential Government. 8(2) European Journal of Political Research, 165–187, 167.

³⁷² Ks. <http://www.austria.org/the-austrian-parliament/>. Myös Itävallan perustuslaki § 34 – § 35.

³⁷³ Ks. esim. Müller, W.C. (1994). The Development of Austrian Party Organizations in the Post-war Period. Teoksessa Katz, R.S. – Mair, P. (toim.). How Parties Organize: Change and Adaption in Party Organizations in Western Democracies. New York: SAGE Publications, 51–79, erit. 69–73.

³⁷⁴ Ks. Gamper, A.M. – Koch, B. A. (2014). Federalism and Legal Unification in Austria. Teoksessa Halberstam, D. – Reimann, M. (toim.). Federalism and Legal Unification. Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice, vol 28. Dordrecht: Springer, 103–119. Ks. myös Itävallan perustuslaki § 10 – § 15.

Työmarkkinajärjestöjen rooli. Itävalta on perinteisesti korporatistinen maa, jonka liittovaltiotason työmarkkinajärjestöillä on läheiset suhteet poliittisiin puolueisiin. Työmarkkinajärjestöjen asema poliittisessa järjestelmässä kirjattiin perustuslakiin vuonna 2006.³⁷⁵

Virastot. Itävallassa saksalaistyyppinen Rechtsstaat ja vahva korporatismi yhdistyvät ”hallinnollisessa legalismissa”, jossa juridisesti itsenäiset liittovaltiolliset virastot soveltavat lakia kirjaimellisen tarkasti hallituksen ohjenuorassa. Kuitenkin 2000-luvulla virastoille on annettu enemmän toiminnallista vapautta.³⁷⁶

Asiakirjajulkisuus. Centre for Law and Democracy arvioi Itävallan asiakirjajulkisuuden olevan maailman heikoin.³⁷⁷ Vuonna 2013 sen asiakirjajulkisuutta pitivät laittoman heikkona sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT)³⁷⁸ että Euroopan neuvoston korruptionvastainen toimielin (GRECO),³⁷⁹ ja sittemmin sen rankingpisteet ovat vain heikentyneet. Syy tähän on selvä: Itävallassa ei itse asiassa ole lainkaan oikeutta saada tutustua asiakirjoihin, vaan kaikkia viranomaisia koskevaan salassapitovelvollisuuslakiin liittyy velvollisuus luovuttaa pyynnöstä tieto sellaisista asioista, jotka eivät kuulu salassapitovelvollisuuden piiriin. Epätarkka, laaja ja ensisijainen salassapitovelvollisuus jättää viranomaiselle laajan harkinnan jättää tieto luovuttamatta. Lisäksi laki velvoittaa viranomaisen vain kertomaan tiedosta, ei luovuttamaan asiakirjaa. Useat virastot eivät ole asiakirjajulkisuuslainsäädännön piirissä lainkaan.³⁸⁰

6.4.1. Johdanto

Itävallassa lobbausta koskevan lainsäädännön tarve nousi korostetun voimakkaasti esille vuosina 2010 ja 2011 tapahtuneiden korruptioskandaalien myötä.³⁸¹ Ensin niin kutsutussa Telekom-tapauksessa paljastui, että neljän pääpuoleen edustajat olivat hyväksyneet lahjuksia Telekom AG:ltä ja sen lobbareilta.³⁸² Vuonna 2011 *Sunday Times* -lehti nauhoitti keskusteluja, joissa Itävaltaa edustava Euroopan parlamentin jäsen ja entinen Itävallan sisäministeri *Ernst Strasser* ja kaksi muuta Euroopan parlamentin jäsentä tarjoutuivat esittämään lobbareiden työstämät lainsäädännön muutosesitykset parlamentille omina ehdotuksinaan etukäteen soveltua korvausta vastaan. Samassa nauhoituksessa Strasser totesi toimineensa samoin viiden muun yhtiön kanssa.³⁸³ Strasser luopui edustajanpaikastaan pian jutun ilmestymisen jälkeen, ja vuonna 2013 hänet tuomittiin neljäksi vuodeksi vankeuteen. Nämä tapahtumat herättivät laajan julkisen keskustelun tarpeesta säännellä lobbausta, mikä edelleen johti Lobbying- und Interessenvertretung-Transparenz-Gesetz -lain säätämiseen nopealla aikataululla.³⁸⁴

Lakiehdotus herätti valmisteluvaiheessa runsaasti keskustelua, ja oikeusministeriö sai luonnoksesta lakiesitykseksi 74 lausuntoa. Erityisen aktiivisia olivat työmarkkinajärjestöt. Laista saadut lausunnot olivat osin ristiriitaisia. Onnistuneena pidettiin sitä, että lain myötä lobbauksella tunnustetaan olevan tiettyjä etuja, eikä sen ymmärretä olevan pelkästään epätoivottu ilmiö, jota tulee säännellä ja rajoittaa. Tietty lausunnonantajat suhtautuivatkin lakiin myönteisesti.

³⁷⁵ Köppl (2017), 46–49.

³⁷⁶ Hammerschmid, G., Krischok, A. – Steigenberger, K. (2012). Austria. Teoksessa Verhoest, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G. – Lægreid, P. (toim.). Government Agencies. Public Sector Organizations. Palgrave Macmillan: London, 156–165.

³⁷⁷ <http://www.rti-rating.org/>.

³⁷⁸ EIT 2013/168 Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung v. Itävalta, appl. no. 39534/07.

³⁷⁹ <http://www.freedominfo.org/2013/02/austria-with-worst-rated-rti-law-resists-reform-proposal/>.

³⁸⁰ http://www.rti-rating.org/country-data/scoring/?country_name=Austria.

³⁸¹ Crepaz, M. (2016). Investigating the robustness of lobbying laws: Evidence from the Austrian Case. 5(1) Interest Groups & Advocacy, 15–17.

³⁸² Crepaz (2016), 15. Ks. myös Mayr, W. (2011). Corruption Scandals in Austria. A Web of Sleaze in Elegant Vienna. Spiegel Online (13.10.2011), saatavilla osoitteesta: <http://www.spiegel.de/international/europe/corruption-scandals-in-austria-a-web-of-sleaze-in-elegant-vienna-a-791113.html>.

³⁸³ Bryant, C. – Chaffin, J. (2014). MEP resigns over claims of lobbyist payments. Financial Times (21.3.2011), saatavilla osoitteesta:

<https://www.ft.com/content/c34e40a4-5324-11e0-86e6-00144feab49a>; Transparency International (2014). Lobbying in Austria. December 2014, osa 3.

³⁸⁴ Bundesgesetz zur Sicherung der Transparenz bei der Wahrnehmung politischer und wirtschaftlicher Interessen (Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz – LobbyG), saatavilla osoitteesta: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007924>. Ks. myös Vademecum LobbyG, saatavilla osoitteesta: <https://www.jus-tiz.gv.at/web2013/file/2c948485398b9b2a013bae974daa1146.de.0/vademecum.pdf>, 2.1–2.3. Vademecum on oikeusministeriön laatima opas lain soveltamisesta.

sesti, koska sen nähtiin oikeuttavan lobbaustoiminta myös muiden kuin puhtaasti taloudellisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Toisin sanoen lain ja rekisterin perustamisen nähtiin tekevän kansalaisjärjestöjen ja muiden julkista intressiä edustavien toimijoiden tekemä vaikutustyö näkyväksi. Toisaalta ehdotus sai osakseen myös runsaasti kritiikkiä. Lausunnonantajat kritisoivat esitystä muun muassa epäselvistä määritelmistä, sanktioista sekä siitä, että se asettaa eri lobbaustoimijat eriarvoiseen asemaan. Työmarkkinaosapuolia edustavat tahot olivat sitä mieltä, että lakia ei voida soveltaa heihin täysimääräisesti. Itävallassa sosiaalikumppanuudella (Sozialpartnerschaft) tarkoitetaan työnantajien ja palkansaajien liittojen yhteistyöelintä. Sen muodostavat neljä työmarkkinajärjestöä, joista kaksi edustaa palkansaajia (AK³⁸⁵ ja ÖGB³⁸⁶) ja kaksi työnantajia (WKO³⁸⁷ ja LK³⁸⁸). Nämä neuvottelevat sekä keskenään että yhteisesti valtion kanssa. Sopimusosapuolet eivät hyväksyneet sitä, että heitä pidetään lakiluonnoksessa lobbareina. Työmarkkinaosapuolten mukaan heidän harjoittamansa edunvalvonta eroaa muusta edunvalvonnasta ja heidän toimintaansa koskevat rajoitukset uhkaavat ammatiliittojen perustavia oikeuksia. Tästä syystä he edellyttivät, että laissa tulee tunnustaa heidän erityinen roolinsa ja asemansa.³⁸⁹

Lakia muokattiin esityksestä saatujen lausuntojen perusteella. Yksi merkittävimmistä muutoksista oli se, että lakia lyhennettiin ja tiivistettiin lausuntokierroksen jälkeen.³⁹⁰ Lopulliseen lakiin sisältyykin ainoastaan 18 lyhyehköä pykälää. Kuten alla tarkemmin kuvataan, lakiin tehtiin myös työmarkkinajärjestöjä koskevia poikkeuksia.³⁹¹

6.4.2. Rekisterin yleiskuvaus

Lobbying- und Interessenvertretung-Transparenz-Gesetz (LobbyG-laki) tuli voimaan Itävallassa 1.3.2013. Laki koskee toimintaa, jonka tarkoituksena on vaikuttaa *välittömästi* lainsäädäntöprosessiin tai lain täytäntöönpanoon valtion, läänien, kuntien tai kuntaliitosten tasolla (§1(1)). Laki muodostuu kolmesta pilarista, joita ovat lobbareille asetettavat toimintavaatimukset, rekisteröintivelvoitteet ja sanktiot.³⁹²

Keskeisiä laissa asetettuja toimintavaatimuksia ovat velvollisuus noudattaa hyvää edunvalvontatapaa (§7), velvollisuus tiedottaa avoimesti omasta tai päämiehen intresseistä laissa määritellyille toimihenkilöille (§6(1)) sekä velvollisuus noudattaa yleistä kieltoa tulospalkkioista (§15(2)). Lain asettama rekisteröintivelvollisuus koskee niitä, jotka toimivat lobbareina. Lobbausta harjoittavat tahot on jaettu kolmeen kategoriaan niiden oikeusmuodon ja harjoitetun toiminnan perusteella. Lain mukaan lobbareina ei kuitenkaan pidetä työmarkkinajärjestöjä, ammattiliittoja, itsehallintoelimiä, intressiyhtymiä, poliittisia puolueita, uskonnollisia ryhmiä eikä lakisääteisen sosiaaliturvan tuottajia (§1(2) ja (3)). Alla tarkemmin selvitettävällä tavalla osaa näistä toimijoista koskee rajoitettu rekisteröintivelvollisuus, mutta muilta osin LobbyG ei sovellu niihin. Sanktiot koskevat ainoastaan lobbauspalveluja tarjoavia yrityksiä ja yrityksiä, joilla on edunvalvontaa työnantajan lukuun harjoittavia työntekijöitä. Poikkeuksena ovat tilanteet, joissa rikotaan yleistä kieltoa tulospalkkioista. Näissä tapauksissa sanktio voidaan langettaa myös toimeksiantajalle (§15(2)).

Lakia valmisteltaessa korostettiin voimakkaasti sitä, ettei LobbyG-lakia ole ensisijaisesti tarkoitettu estämään tai poistamaan korruptiota, jonka torjunnassa rikosoikeudelliset keinot ovat

³⁸⁵ Die Kammer für Arbeiter und Angestellte, lyhyesti Arbeiterkammer (AK).

³⁸⁶ Österreichischer Gewerkschaftsbund.

³⁸⁷ Wirtschaftskammer Österreich.

³⁸⁸ Landwirtschaftskammern Österreichs.

³⁸⁹ Crepaz (2016), 17–18.

³⁹⁰ Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz – LobbyG und das Gerichtsgebührengesetz, 1465 der Beilagen XXIV. GP – Regierungsvorlage – Vorblatt u. Erläuterungen, 5.

³⁹¹ Ks. valmistelusta tarkemmin, Crepaz, M. (2014). Investigating Lobbying Laws: Austria, saatavilla osoitteesta: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/4effb18c-a7d9-4259-9766-abdbcad8fd72.pdf>; Köppl, P. (2012). Of historical burdens, misperceptions and recent scandals: Austria's bumpy journey towards public affairs. 1(1) Interest Groups & Advocacy.

³⁹² Vademecum LobbyG, 3.1.

merkittävässä roolissa. Rajauksella viitataan lain valmisteluhetkellä Itävaltaa kuohuttaneisiin poliittisiin skandaaleihin, joihin kaikkiin sisältyi elementtejä poliittisesta korruptiosta.³⁹³

6.4.3. Lobbauksen ja lobbarin määritelmä

Lain mukaan lobbaus on määritelty organisoiduksi ja strukturoiduksi yhteydenotoksi laissa erikseen määriteltyihin toimihenkilöihin. Lobbaukseksi tulkittavalla yhteydenotolla pyritään vaikuttamaan *välittömästi* lainsäädäntöprosessiin tai lain täytäntöönpanoon valtion, läänien, kuntien tai kuntaliitosten tasolla (§4(1)). *Välilliset tavat* vaikuttaa, esimerkiksi median (lehdistö, tv, radio) kautta, tai sattumanvaraiset ennalta suunnittelemat tapaamiset toimihenkilöiden kanssa, esimerkiksi erilaisten tapahtumien yhteydessä, eivät kuulu LobbyG:n soveltamisalaan.³⁹⁴

LobbyG määrittelee toimihenkilöt, joihin kohdistuva yhteydenotto tulkitaan lobbaukseksi. Tällaisiin toimihenkilöihin kuuluvat liittovaltion presidentti, liittovaltion ja osavaltioiden ministerit ja virkamiehet sekä muut yleiset kansalliset edustajat, jotka toimivat lainsäädännöllisissä tai laakia toimeenpaneissa tehtävissä liittovaltion, osavaltioiden, kuntien tai kuntaliitosten tasolla. Kansanedustajat kuuluvat lain määritelmän mukaan muihin kansallisiin edustajiin (§4(10)). Kansanedustajia koskee kuitenkin erityinen määräys. Yhteydenotot kansanedustajiin tai heidän avustajiinsa kuuluvat LobbyG:n piiriin ainoastaan silloin, jos yhteydenotolla pyritään vaikuttamaan suoraan päätöksentekoon. Määräyksen tarpeellisuutta ei ole erikseen perusteltu, ja periaatteessa sama seuraa lobbauksen yleisestä määritelmästä, joka koskee siis ainoastaan sellaisia yhteydenottoja, joilla pyritään välittömästi vaikuttamaan lainsäädäntöprosessiin tai päätöksentekoon.

Lobbarit on jaoteltu kolmeen laajaan kategoriaan niiden oikeusmuodon ja harjoitetun toiminnan perusteella. Lobbausyritykset (Lobbying Unternehmen) on määritelty yrityksiksi, joiden toimialaan kuuluu lobbaustoimeksiantojen vastaanottaminen ja toteuttaminen (§4(3)). Lobbari (Lobbyist) on taas henkilö, joka toteuttaa lobbaustoimintaa toimihenkilönä, työntekijänä tai toimeksisaajana (§4(4)). Yritysllobbari (Unternehmenslobbyist) on toimihenkilö tai työntekijä, jonka pääsääntöisenä tehtävänä on edustaa työnantajanaan toimivan yrityksen tai konsernin etuja (§4(5)).

Näiden tahojen lisäksi LobbyG-laki koskee osittain myös itsehallintoelimiä (Selbstverwaltungskörper) ja intressiyhtymiä (Interessenverband). Lain mukaan itsehallintoelinten ja intressiyhtymien tulee rekisteröityä (§1(2)). Itsehallintoelin on lain tai alemmanasteisen säädöksen sallima, ei-alueellinen hallinnollinen toimija, joka edistää jäseniensä *yhteisiä* ammatillisia tai muita intressejä. Kirjoittamisajankohtana (elokuu 2018) lobbarirekisterissä oli 18 itsehallintoelintä, pääosin ammatti- tai toimialoja edustavia liittoja.³⁹⁵ Intressiyhtymät taas on määritelty useamman yksityis- tai oikeushenkilön muodostamaksi yhteisöksi tai sopimukselliseksi yhtiömäksi, jonka toimintoihin kuuluu yhteisten intressien edistäminen mutta joka ei ole lobbausyritys eikä itsehallintoelin. Rajanveto intressiyhtymän ja lobbausyrityksen välillä tehdään edistettävien intressien perusteella. Intressiyhtymä edustaa yhteisiä intressejä, kun taas lobbaus-toiminnassa edistettävä intressi on yksityinen.³⁹⁶ Kirjoittamisajankohtana (elokuu 2018) lobbarirekisteriin oli merkittynä 64 intressiyhtymää, joihin kuuluu mm. ympäristöjärjestöjä, humanitaarisia järjestöjä sekä teollisuuden toimialoja edustavia järjestöjä. On huomioitava, että lain

³⁹³ Vademecum LobbyG, 2.3–2.4.

³⁹⁴ Vademecum LobbyG, 3.2–3.3.

³⁹⁵ <http://lobbyreg.justiz.gv.at/edikte/ir/iredi18.nsf/listelOpenForm&subf=r&RestrictToCategory=C>.

³⁹⁶ WKO, Lobbying- und Interessenvertretung-Transparenz-Gesetz (LobbyG) - Selbstverwaltungskörper und Interessenverbände, saatavilla osoitteesta: <https://www.wko.at/service/wirtschaftsrecht-gewerberecht/LobbyG---Selbstverwaltungskoerper-und-Interessenverbaende.html>.

soveltuminen intressiyhtymiin edellyttää sitä, että intressiyhtymässä työskentelee edunvalvontaa harjoittava henkilö. Intressiyhtymään, jossa ei ole yhtään *pääsääntöisesti* edunvalvontaa harjoittavaa henkilöä, ei sovelleta LobbyG-lakia.³⁹⁷

Lisäksi LobbyG-laki koskee itsehallintoelimiä ja intressiyhtymiä yleisten lobbaus- ja intressiedustusperiaatteiden osalta. Tämä tarkoittaa sitä, että itsehallintoelintä tai intressiyhtymää edustavan henkilön on ensimmäisen yhteydenottonsa yhteydessä kerrottava, ketä hän edustaa ja mikä on se asia, jota hän pyrkii edistämään (§6(1)). Tämän lisäksi yleiset periaatteet kieltävät tiedonhankinnan epärehellisin keinoin ja sisältävät velvollisuuden huomioida mahdolliset toimihenkilöjä koskevat jääviyskysymykset sekä velvollisuuden pidättäytyä suhteettomasta painostamisesta (§6(2-5)). Itsehallintoelimille ja intressiyhtymille ei voida langettaa sanktioita.

Työmarkkinaosapuolia ei pidetä lain mukaan lobbareina, ja niiden erityisasema on tunnustettu LobbyG:ssä (§1(2)). Niiden tulee rekisteröityä (§9 ja §12), mutta muilta osin lakia ei sovelleta niihin. Niille, aivan kuten itsehallintoelimille ja intressiyhtymille, ei voida langettaa sanktioita. Toisin kuin itsehallintoelimiä ja intressiyhtymiä, työmarkkinajärjestöjä eivät koske myöskään edellä mainitut yleiset lobbausta ja intressiedustusta koskevat periaatteet (§6). Lisäksi on huomioitava niin kutsuttu role accumulation -kielto. LobbyG-laki kieltää laissa määrätyiltä toimihenkilöiltä lobbauksen omalla toimialallaan (§8). Pykälän soveltamisalaa on kuitenkin rajattu niin, ettei se koske intressiyhtymien, itsehallintoelinten ja työmarkkinajärjestöjen toimintaa. Tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi parlamentin edustaja voi kautensa aikana osallistua työmarkkinajärjestön edunvalvontaan.³⁹⁸

6.4.4. Rekisteriin sisällytetty tieto

Lain merkittävin uudistus oli pakollisen lobbarirekisterin luominen. Rekisteri on julkinen ja se-lailtavissa oikeusministeriön verkkosivuilla.³⁹⁹ LobbyG jakaa lobbarirekisterin neljään osastoon (A–D) eri toimijoiden mukaan. Näistä tärkeimmät ovat osasto A, johon rekisteröityvät lobbausyritykset, ja osasto B, jonka alaisuuteen kuuluvat lobbareita työllistävät yritykset. On huomattava, että myös ulkomaalaisten toimijoiden tulee rekisteröityä, jos heidän toimintansa Itävallassa kuuluu LobbyG-lain piiriin.⁴⁰⁰ Kirjoitusajankohtana osastossa B (yritys, joka työllistää yrityslobbareita) oli kolme ulkomaista toimijaa, näistä kaksi oli Saksasta ja yksi Isosta-Britanniasta. Muissa osastoissa ei ole rekisteröityneitä ulkomaisia toimijoita.⁴⁰¹

Rekisteriosasto A on jaettu kahteen alaosaan: osastoon A1, joka sisältää tiedot lobbausyrityksistä, ja osastoon A2, johon lobbausyritykset rekisteröivät tiedot toimeksiannoistaan. Toimeksiantoja koskevat tiedot (ryhmä A2) eivät ole julkisesti nähtävillä, mutta toimihenkilöt (presidentti, liittovaltion ja osavaltion ministerit, virkamiehet ja muut yleiset kansalliset edustajat), joihin lobbari ottaa yhteyttä, voivat saada pyytämällä tiedot heitä koskevasta toimeksiannosta. Pyyntö ei tarvitse esittää syytä (§9(4)).

Lobbausyritysten tulee ilmoittaa seuraavat tiedot rekisterin osastoon A1:

1. ennen toimeksiannon hyväksymistä:

³⁹⁷ Vademecum LobbyG, 7.1.

³⁹⁸ Tutkimuksen mukaan pyöröovi-ilmiö hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen välillä on tunnusomaista korporatistisille järjestelmille. Ks. Allem, E.H. et al. (2007). Social Democrats and trade unions in Scandinavia: The decline and persistence of institutional relationships. 46(5) European Journal of Political Research, 607–635; Köppl, P. – Wippersberg, J. (2014). The state of public affairs in Austria. 14(1) Journal of Public Affairs, 31–43.

³⁹⁹ Rekisteri löytyy osoitteesta: <http://lobbyreg.justiz.gv.at/edikte/ir/iredi18.nsf/liste!OpenForm&subf=r&RestrictToCategory=A1>.

⁴⁰⁰ Bundesministerium für Justiz, Lobbying- und Interessenvertretungsregister FAQ (Version 1.1), 6, saatavilla osoitteesta: <https://www.jus-tiz.gv.at/web2013/file/2c948485398b9b2a013bae974daa1146.de.0/faqs.1.pdf>.

⁴⁰¹ Ks. Itävallan lobbaripopulaatiosta tarkemmin Köppl (2017).

- a) yhtiön nimi, yritystunnus, päätoimipaikka ja postitusosoite sekä tilikauden alkamisajankohta
 - b) lyhyt kuvaus ammatillisista tai kaupallisista toiminnoista
 - c) viite yrityksen noudattamaan hyvään edunvalvontatapaan
 - d) verkkosivujen osoite, jos on.
2. Yrityksen työllistämien lobbareiden nimet ja syntymäajat tulee ilmoittaa rekisteriin ennen kuin nämä aloittavat toimintansa.
 3. Viimeistään 9 kuukauden kuluttua tilikauden päättymisestä yrityksen tulee toimittaa tiedot tilikauden aikana lobbaustoiminnasta kertyneestä liikevaihdosta sekä toimeksiantojen kokonaismäärästä.

Kirjoittamisajankohtana (elokuu 2018) osastoon A1 oli rekisteröitynyt 97 eri toimijaa.⁴⁰²

Lobbausyritysten tulee myös ilmoittaa toimeksiantojen tiedot välittömästi niiden alkamisen jälkeen osastoon A2. Yritysten tulee ilmoittaa seuraavat tiedot:

1. Toimeksiantajan nimi, mahdollinen yritystunnus, päätoimipaikka ja postitusosoite sekä tilikauden alkamisajankohta
2. Toimeksiannon tavoite.

Toimihenkilöllä, johon lobbaus kohdistuu, on aina oikeus saada tietoja osaston A2 sisältämistä seikoista (§9(4)). Muilta osin nämä tiedot eivät ole, kuten edellä todettiin, julkisia. Tiettyillä henkilöillä, joilla on painava oikeudellinen syy, on kuitenkin oikeus pyytää osastoon A2 sisällytettyjä tietoja nähtäväksi. Tällainen pyyntö pitää perustella Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kohdassa luetelluilla syillä. Ihmissoikeussopimuksen 8 artikla koskee oikeutta nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Artiklan toisessa kohdassa tätä oikeutta voidaan rajoittaa "kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi".⁴⁰³ Näillä samoilla perusteilla yksityis- tai oikeushenkilö voi pyytää nähtäväkseen osastoon A2 sisällytettyjä tietoja. Ennen lopullisen päätöksen tekemistä asiassa tulee kuulla sekä lobbausyritystä että toimeksiantajaa (§9(4)).

Lobbausyritysten on tullut rekisteröidä uusien toimeksiantojen tiedot lain voimaantulosta alkaen sekä aiempien toimeksiantojen tiedot, jos nämä ovat jatkuneet lain voimaantulon, eli 1.3.2013 jälkeen.⁴⁰⁴ Toimeksiantoja koskevia tietoja ei poisteta rekisteristä toimeksiantojen päätyttyä. Sen sijaan niiden päättymisestä tehdään erillinen ilmoitus rekisteriin. Tietoja säilytetään lain läpinäkyvyydestä toteuttamiseksi määräämättömän ajan.⁴⁰⁵

Yritysten, jotka työllistävät yrityslobbareita, tulee rekisteröityä lobbausrekisterin osastoon B. Toisin kuin osastoon A rekisteröityvät lobbausyritykset, osaston B yritykset työllistävät lobbareita, joiden nimenomaisena tehtävänä on edustaa työnantajaansa eikä ottaa vastaan ulkopuolisia toimeksiantoja.

⁴⁰² <http://lobbyreg.justiz.gv.at/edikte/ir/iredi18.nsf/listelOpenForm&subf=r&RestrictToCategory=A1>.

⁴⁰³ Euroopan ihmisoikeussopimus, 8 artikla, 2 kohta.

⁴⁰⁴ Bundesministerium für Justiz, Lobbying- und Interessenvertretungsregister FAQ (Version 1.1), 7.

⁴⁰⁵ Bundesministerium für Justiz, Lobbying- und Interessenvertretungsregister FAQ (Version 1.1), 8.

Näiden yritysten tulee ilmoittaa seuraavat tiedot (§11):

1. Ennen toimeksiannon hyväksymistä:
 - a) yhtiön nimi, yritystunnus, päätoimipaikka ja postitusosoite sekä tilikauden alkamisajankohta
 - b) lyhyt kuvaus ammatillisista tai kaupallisista toiminnoista
 - c) viite yrityksen noudattamaan hyvään edunvalvontatapaan
 - d) verkkosivujen osoite, jos on.
2. Yrityslobbareiden nimet ja syntymäajat tulee ilmoittaa rekisteriin ennen kuin he aloittavat toiminnan.
3. Viimeistään 9 kuukauden kuluttua tilikauden päättymisestä yrityksen tulee ilmoittaa, käyttikö se edeltävällä tilikaudella enemmän kuin 100 000 euroa lobbaustoimintaan.

Osastoon C kuuluvilla itsehallintoelimillä sekä osastoon D kuuluvilla intressiyhtymillä on lähes identtiset rekisteröintivelvoitteet (§12).⁴⁰⁶

1. Nimi, toimipaikka ja postiosoite
2. Itsehallintoelimien tulee ilmoittaa niille laissa määritellyt tehtäväalueet. Intressiyhtymien tulee ilmoittaa sopimuksenvarainen tai niille lailla määrätty toiminta-alue.
3. Verkkosivujen osoite, jos on
4. Viimeistään 9 kuukauden kuluttua tilikauden päättymisestä itsehallintoelinten ja intressiryhmien tulee ilmoittaa, kuinka monta henkilöä työskenteli lobbareina niiden lukuun.
5. Viimeistään 9 kuukauden kuluttua tilikauden päättymisestä itsehallintoelinten ja intressiyhtymien tulee toimittaa rekisteriin tilintarkastajan arvio lobbauksen kuiluista.

Osastoihin C ja D kuuluvilla toimijoilla on ilmoitusvelvollisuus henkilöistä, jotka harjoittavat lobbausta niiden lukuun. Tältä osin on huomattava, että ilmoitusvelvollisuus koskee nimenomaan päätoimisesti edunvalvontaa harjoittavia henkilöitä. Päätoimisuutta ei ole määritelty laissa, mutta Itävallan kauppakamarin mukaan päätoimisia ovat henkilöt, jotka käyttävät enemmän kuin 50 prosenttia työajastaan intressiedustukseen. Epäselvää on, mitä toimintoja pidetään intressiedustuksena. Työmatkat lasketaan osaksi lobbausta, mutta etenkin valmis-televan työn, kuten haastatteluiden ja kirjallisten töiden, kuuluminen raportoitavan lobbauksen piiriin on tulkinnanvaraista.⁴⁰⁷

Rekisteriin merkityillä lobbareilla on vastuu siitä, että rekisteriin on merkitty ajantasainen ja oikea tieto, ja kaikkia rekisteröityneitä lobbareita koskee velvollisuus päivittää rekisteriin ilmoitetut tiedot säännöllisesti. Riippumatta siitä, mihin osastoon tiedot on rekisteröity, rekisteröityneen toimijan tulee päivittää mahdolliset muutokset rekisteriin viimeistään 3 viikon kuluttua

⁴⁰⁶ Myös työmarkkinajärjestöt rekisteröityvät osastoon C.

⁴⁰⁷ WKO, Lobbying- und Interessenvertretung-Transparenz-Gesetz (LobbyG) - Selbstverwaltungskörper und Interessenverbände.

siitä ajankohdasta, jolloin muutos tapahtui (§9(5)). Osastoihin C ja D kuuluvat toimijat (itsehallintoelimet ja intressiyhtymät) voivat halutessaan rekisteröityä niin kutsutun kevennetyn menettelyn kautta. Tämä edellyttää sitä, että ne lisäävät rekisteriin sähköisen linkin, jonka takaa vaaditut tiedot löytyvät (§12(3)). Kevennetyn menettelyn tarkoituksena on helpottaa erityisesti lain vaatimaa tietojen päivitystä.⁴⁰⁸

Toimijoiden tulee rekisteröinnin yhteydessä maksaa rekisteröintimaksu. Maksu on kertaluonteinen, eikä maksua tarvitse suorittaa uudestaan silloin kun tietoja päivitetään. Rekisteröintimaksun suuruus riippuu osastosta, johon rekisteröitynyt kuuluu. Osastoon A kuuluvat rekisteröityjät maksavat 600 euroa, osastoon B kuuluvat tahot 200 euroa ja osastoihin C ja D kuuluvat tahot 100 euroa.⁴⁰⁹

6.4.5. Hyvä edunvalvontatapa

LobbyG edellyttää, että osastoihin A ja B kuuluvat lobbaustoimijat noudattavat hyvää edunvalvontatapaa, jonka tulee olla julkisesti saatavilla internetissä (§7). Lakiin ei sisälly määräyksiä siitä, minkälainen hyvän edunvalvontatavan tulee olla, joten toimijat voivat laatia myös oman edunvalvontatapsansa, joka vastaa toimijoiden erityisiä tarpeita.⁴¹⁰ Kuten edellä kävi ilmi, viittaus yrityksen noudattamaan hyvään tapaan tulee sisällyttää rekisteriin. Lobbarirekisterin sisältämien tietojen mukaan yksi yleisimmin käytetyistä toimintaohjeista on Österreichische Public Affairs-Vereinigung -järjestön (ÖPAV) laatima hyvä edunvalvontatapa.⁴¹¹ Edunvalvontatapa muodostuu kahdeksasta artiklasta sekä menettelysäännöistä, joita sovelletaan selvitetessä mahdollisia sääntörikkomuksia.

ÖPAVin jäsenten tulee toimia rehellisesti ja läpinäkyvästi suhteessa toimeksiantajiin, lainsäättäjiin, poliittisiin instituutioihin, oikeuslaitokseen, mediaan sekä suureen yleisöön (1 artikla). Kaikki keskustelut poliittisten ja hallinnollisten edustajien kanssa ovat luottamuksellisia. Ne ÖPAVin jäsenet, jotka toimivat lobbareina, eivät saa ottaa vastaan keskenään kilpailevia toimeksiantoja (2 artikla). Epärehelliset menettelytavat, erityisesti suorat ja epäsuorat rahalliset kannustimet tai muut vastaavat järjestelyt, ovat kiellettyjä (3 artikla). Yhteensopimattomuusperiaatteen mukaan ÖPAVin jäseniä koskee yleinen kielto toimia julkisessa virassa (6 artikla). Lisäksi ÖPAVin jäsenet sitoutuvat olemaan syrjimättä ja kunnioittamaan toisia ammatillisessa toiminnassaan (4 ja 5 artiklat) sekä toimimaan tavalla, joka ei aiheuta ÖPAVin jäsenistön maineelle haittaa (7 artikla). Hinnoittelussa jäsenten tulee olla reiluja ja sopia hinta toimeksiannon yhteydessä. Tulospusterusten toimeksiantojen tarjoaminen tai vastaanottaminen on kielletty (8 artikla).

Epäilyistä sääntörikkomuksista voidaan kannella ÖPAV:lle. Kantelussa tulee määritellä yksityiskohtaisesti se tilanne, jossa rikkomuksen väitetään tapahtuneen, ja sääntö, jota epäillään rikotun. Nimettömiä kanteluita ei hyväksytä käsiteltäviksi. Jos kantelu täyttää sille asetetut yleiset edellytykset, asia etenee käsiteltäväksi ÖPAVin alaiselle komitealle, jonka muodostavat kaksi ÖPAVin hallituksen jäsentä sekä yksi oikeustieteellisen koulutuksen saanut ulkopuolinen henkilö. Kantelu tulee käsitellä kahdeksan viikon aikana sen vireillepanosta. Päätös kantelusta tehdään enemmistöperiaatteella. Käsittelyn aikana sääntörikkomuksesta epäilty jäsen saa esittää komitealle oman kantansa asiasta. Lopullinen ratkaisu julkaistaan ilman identifioivia henkilötietoja ÖPAVin verkkosivuilla.

⁴⁰⁸ WKO, Lobbying- und Interessenvertretung-Transparenz-Gesetz (LobbyG) - Selbstverwaltungskörper und Interessenverbände.

⁴⁰⁹ Vademecum LobbyG, 8.4.

⁴¹⁰ Vademecum LobbyG, 8.4.

⁴¹¹ Hyvä edunvalvontatapa on löydettävissä osoitteesta: <https://oepav.at/verhaltenskodex/>. Syyskuussa 2011 perustettuun järjestöön kuuluu vaikuttajaviestinnän ammatillaisia yrityksiä, virastoita ja kansalaisjärjestöitä.

Sääntörikkomusten sanktiot riippuvat rikkomuksen vakavuudesta ja vaihtelevat kirjallisesta huomautuksesta erottamiseen. Vuoden 2018 alkuun mennessä ÖPAVille ei ole tehty kanteita sen jäsenistön toiminnasta.⁴¹²

6.4.6. Täytäntöönpano

LobbyG tuli voimaan 1.3.2013. Toimijoiden, joita laki koskee, on tullut rekisteröityä lobbarirekisteriin nopealla aikataululla 31.5.2013 mennessä (§16(4)). Velvollisuus ilmoittaa tiedot suoraan sähköiseen tietokantaan koskee kaikkia rekisteröintivelvollisia (§9(3)). Laki ei tarjoa vaihtoehtoja tapaa rekisteröityä, ja rekisteröityminen virallisen sähköisen rekisterin kautta on pakollista kaikille lain soveltamisalaan kuuluville tahoille.⁴¹³

Lain mahdollistamien sanktioiden käyttö (§13) on ollut mahdollista 31.5.2013 alkaen, eli lähes heti lain voimaantulon jälkeen. Lain täytäntöönpano, mukaan lukien lobbarirekisterin ylläpito, kuuluu oikeusministerille ja paikallishallinnoille (§9(a), (§13(3)) ja (§17)). Oikeusministeriön tehtäviin kuuluu muun muassa rekisteriin liittyvä neuvonta, ja ministeriö onkin valmistellut ohjeet, jotka löytyvät sen verkkosivuilta.⁴¹⁴ Itävallan oikeusministeriö on osoittanut LobbyG:n täytäntöönpanoon ja seurantaan yhden henkilötyövuoden. LobbyG:n parissa työskentelee yksi oikeustieteellisen koulutuksen saanut henkilö 30 prosentin työpanoksella sekä yksi yleishallintovirkamies 70 prosentin työpanoksella.⁴¹⁵ Lain valmisteluvaiheessa oletettiin, että ylläpito ja hallinnointi vaatisivat kahden oikeustieteellisen koulutuksen saaneen henkilön sekä yhden yleishallintovirkamiehen täyspäiväisen työpanoksen.⁴¹⁶

Kansainvälinen avoimuutta edistävä kansalaisjärjestö Transparency International julkaisi vuonna 2014 raportin eri maiden lobbauslainsäädännöistä. Sen arvion mukaan LobbyG:n täytäntöönpano on vajavaista. Puutteellisen täytäntöönpanon arvioidaan merkittävältä osin johtuvan vähäisistä resursseista.⁴¹⁷ Kyse ei ole pelkästään resurssien määrästä vaan myös toimivaltuuksien (oikeudellisesta) luonteesta. LobbyG ei anna viranomaisille toimivaltuuksia tarkistaa, ovatko lain piiriin kuuluvat toimijat tosiasiallisesti rekisteröityneet lobbarirekisteriin vai ei. Tämä tarkoittaa sitä, ettei oikeusministeriöllä tai paikallisilla hallintoviranomaisilla ole siten myöskään mahdollisuuksia oma-aloitteisesti langettaa sanktioita rekisteröintivelvoitteen laiminlyömisestä.⁴¹⁸ Käytännössä ne voivat toimia ainoastaan silloin, jos esimerkiksi kansalaisjärjestö tai kilpaileva yritys ilmoittaa niille epäilyistä laiminlyönnistä.

6.4.7. Sanktiot

Sanktiot ovat mahdollisia, mutta ne koskevat käytännössä ainoastaan osastoihin A ja B kuuluvia yrityksiä. Jos näihin osastoihin kuuluva lobbaustoimija laiminlyö rekisteröitymisvelvollisuutensa ja toimii lobbarina ilman rekisteröintiä, toimija syyllistyy hallinnolliseen rikkomukseen. Rekisteröitymisvelvoitteen laiminlyönnistä voidaan langettaa 20 000 euron sakko. Rahsakon suuruus voi nousta enintään 60 000 euroon, jos lobbari laiminlyö toistuvasti velvollisuuttaan rekisteröityä (§13(1)). Jos osastoihin A ja B kuuluva yritys laiminlyö muulla tavoin velvoitteitaan (esimerkiksi ei päivitä rekisterin sisältämiä tietoja), hallinnollisesta rikkomuksesta voidaan antaa 10 000 euron sakko. Jos lobbari rikkoo näitä sille lain mukaan kuuluvia

⁴¹² Köppl, P. (2018). ÖPAVin presidentin (Peter Köppl) sähköposti 9.4.2018.

⁴¹³ Bundesministerium für Justiz, Lobbying- und Interessenvertretungsregister FAQ (Version 1.1), 3.

⁴¹⁴ Bundesministerium für Justiz, Lobbying- und Interessenvertretungsregister FAQ (Version 1.1), 8.

⁴¹⁵ Plessner, G. (2018). Oikeusministeriön osastossa I 7 toimivan juristin (Georg Plessner) sähköposti 11.4.2018.

⁴¹⁶ Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz – LobbyG und das Gerichtsgebührengesetz, 1465 der Beilagen XXIV. GP - Regierungsvorlage - Vorblatt u. Erläuterungen

⁴¹⁷ Transparency International (2014), 2.

⁴¹⁸ Silloisen oikeusministerin avustajan kysymykseen antama kommentti vuonna 2013, saatavilla osoitteesta: http://www.meinparlament.at/show_ticket_list.php?tag=Lobbying-Register.

velvoitteita toistuvasti, rahasakkoa voidaan korottaa 20 000 euroon saakka. Paikalliset hallintoviranomaiset päättävät sakkojen määräämisestä. Niiden tulee tiedottaa oikeusministeriä tutkinnan aloittamisesta, sakon määräämisestä tai tutkinnan päättämisestä (§13(3)).⁴¹⁹

Vakavissa rikkomustapauksissa, joissa toimija on esimerkiksi rikkonut yleisiä toimintaperiaatteita (§5) tai laiminlyönyt toistuvasti muita sille lain mukaan kuuluvia velvoitteita (§§9–11), oikeusministeri voi poistaa yrityksen lobbarirekisteristä. Rikkomuksen tulee olla laadultaan vakava ja pitkäkestoinen. Rekisteristä poistamista harkittaessa tulee huomioida suhteellisuusperiaate. Rekisteristä poistamisen tulee olla tarkoituksenmukaista ja linjassa lainsäädännön yleisten tavoitteiden kanssa. Lisäksi rekisteristä poistolla ei saa suhteettomasti vaikeuttaa kyseessä olevan toimijan elinkeinotoimintaa.⁴²⁰ Yritys poistetaan rekisteristä vähintään kolmen vuoden ajaksi. Rekisteristä poistettu yritys voi rekisteröityä uudelleen vasta kolmen vuoden päästä siitä, kun se on alun perin poistettu rekisteristä. Oikeusministeri voi myös antaa varoituksen rekisteristä poistamisesta. Tieto varoituksesta tallennetaan rekisteriin kolmen vuoden ajaksi (§14(1–2)). Oikeusministerin tulee lisäksi poistaa rekisteristä henkilöt, jotka on tuomittu tietyistä laissa määritellyistä talousrikoksista (§14(3)).⁴²¹

Erityiset sanktiot koskevat tulospalkkioita, jotka ovat LobbyG:n mukaan kiellettyjä (§15(2)). Kiellon rikkomisesta voi seurata 10 000 euron sakko. Niissä tapauksissa, joissa kieltoa rikotaan toistuvasti, voi sakkorangaistuksen määrä olla enintään 20 000 euroa. Tulospalkkioiden käyttöä koskeva sakkorangaistus voidaan määrätä sekä lobbarille että toimeksiantajalle. Vuoden 2018 alkuun mennessä lain rikkomisesta ei oltu langetettu rangaistuksia.⁴²²

6.4.8. Arviointi

Hyödyt ja haitat. Esitys lobbausta koskevaksi lainsäädännöksi valmisteltiin aikana, jolloin Itävallassa oli paljastunut useita poliittisia skandaaleja. Tämä näkyi sekä kiireellisessä aika-
taulussa että lakiesityksestä annettujen lausuntojen lukumäärässä. Oikeusministeriö sai esityksestä lähes 80 lausuntoa, mikä oli oikeusministeriön oman arvion mukaan osoitus poikkeuksellisesta kiinnostuksesta.⁴²³ Vaikka monet suhtautuivat myönteisesti lain säätämiseen, lakiesitystä kritisoitiin ylisääntelystä ja epäselvistä käsitteistä. Lausuntojen perusteella lakiesitystä muokattiin vastaamaan paremmin sääntelyn kohteiden tarpeita ja toiveita. Lisäksi sitä lyhennettiin merkittävästi, koska tiivistämisen ajateltiin parantavan lain ymmärrettävyyttä ja helpottavan sen soveltamista.⁴²⁴ Kiire jatkui myös lain voimaantulon jälkeen. Laki tuli voimaan 1.3.2013 ja rekisteröintivelvollisuus alkoi vain kaksi kuukautta myöhemmin, 1.5.2013, mikä tarkoitti sitä, ettei lain soveltamisalaan kuuluvilla toimijoilla ollut juurikaan aikaa varautua lain voimaantuloon.

Skandaalit vaikuttivat myös lain sisältöön. Kuten edellä on osoitettu, LobbyG-lain vaikutus ja sitovuus vaihtelevat vahvasti sen mukaan, minkälaisesta lobbarista on kysymys. Lakia sovelletaan kokonaisuudessaan ainoastaan osastoihin A ja B kuuluviin toimijoihin, eli niihin toimijoihin, jotka ymmärretään varsinaisiksi ammattilobbareiksi. Osastoja C ja D eli itsehallintoelimiä ja intressiyhtymiä koskevat ainoastaan velvollisuus rekisteröityä sekä yleiset lobbausta ja intressiedustusta koskevat periaatteet (§6). Esimerkiksi sanktioita ei voida langettaa itsehallintoelimille, intressiyhtymille eikä työmarkkinaosapuolille. Tutkimuksen mukaan tämä johtuu siitä, että Itävallassa paljastuneissa skandaaleissa ryvetyi nimenomaan ammattilobbareita,

⁴¹⁹ Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz – LobbyG und das Gerichtsgebührengesetz, 1465 der Beilagen XXIV. GP - Regierungsvorlage - Vorblatt u. Erläuterungen, 14.

⁴²⁰ Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz – LobbyG und das Gerichtsgebührengesetz, 1465 der Beilagen XXIV. GP - Regierungsvorlage - Vorblatt u. Erläuterungen, 14–15.

⁴²¹ Näitä ovat mm. petos, osallistuminen kartelliin, lahjuksen vastaanottaminen ja lahjuksen antaminen.

⁴²² Plesser (2018).

⁴²³ Plesser (2018).

⁴²⁴ Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz – LobbyG und das Gerichtsgebührengesetz, 1465 der Beilagen XXIV. GP - Regierungsvorlage - Vorblatt u. Erläuterungen, 14–15.

eli konsulttitoimistossa työskenteleviä tai yritysten palkkaamia lobbareita: "The government formulated a lobbying law aimed at preventing corruption in the future by regulating those who were seen as *bad lobbyists* more stringently".⁴²⁵ Transparency International pitääkin tätä yhtenä LobbyG:n merkittävimpänä puutteena.⁴²⁶ Tutkimuksen mukaan lakia on vaikea arvioida yleisesti, koska sen vaikutukset riippuvat siitä, kenen toimintaa tarkastellaan. Crepaz arvioi, että asteikolla nollasta yhteen sääntelyn sitovuus on 0,71 osaston A kohdalla ja vastaavasti 0,57 osaston B:n osalta. Osastojen C ja D kohdalla luku on 0,38. Kaikkein heikoimmin laki ohjaa työmarkkinajärjestöjen toimintaa. Näitä toimijoita eivät koske edes lain yleiset lobbausta ja intressiedustusta koskevat periaatteet. Lain sitovuuden on arvioitu olevan tältä osin ainoastaan 0,33.⁴²⁷ Työmarkkinajärjestöjä koskevaa poikkeusta on arvosteltu myös siitä, että sen myötä Itävallassa on kahden tason lobbareita, työmarkkinajärjestöjä ja "tavallisia" lobbareita.⁴²⁸

Vaikka rekisteritiedot ovat suurelta osin avoimia ja julkisesti käytettävissä, on kyseenalaista, mitä hyötyä julkisesti saatavilla olevasta tiedosta tosiasiaassa on. Suurin osa osastoon A1 kuuluvista tiedoista löytyy nimittäin suoraan lobbausyritysten omilta verkkosivuilta. Osastoon A1 sisältyvät tiedot lobbausyritysten lobbauksesta saadusta liikevaihdosta, toimeksiantojen määrästä ja työntekijöiden syntymäaajoista ovat todennäköisesti ainoat tiedot, joita ei löydy lobbausyritysten omilta internetsivuilta. Osastoon A2 kuuluvat tiedot toimeksiannoista taas eivät ole julkisia. Tietoja voi pyytää, mutta pyynnölle tulee olla oikeudellisesti erittäin painavat perusteet. Lobbarirekisteri ei siis juurikaan anna merkityksellistä tietoa lobbaustoiminnasta. Lain arviointivaiheessa julkisesti saatavilla olevan tiedon vähäistä määrää perusteltiin sillä, että liian pitkälle menevät velvoitteet tekisivät rekisteristä hankalasti ymmärrettävän ja vähentäisivät siten rekisterin käyttökelpoisuutta ja sääntelyn läpinäkyvyyttä.⁴²⁹

Vuonna 2017 tehdyssä LobbyG-lain muutosesityksessä ehdotetaan osaston A2 poistamista ja osastojen A1 ja A2 yhdistämistä uuteen osastoon A.⁴³⁰ Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että myös tiedot toimeksiantojen sisällöstä olisivat jatkossa julkisesti saatavilla. Lain muutosesityksessä ehdotetaan myös, että tiedoista kävisi ilmi lobbaustoimeksiannon tavoite ja laajuus. Kuten edellä todettiin, osastoille C ja D on sallittu ilmoituksen tekeminen kevennetysti. Tämä tarkoittaa sitä, että lobbausta koskevat tiedot eivät löydy suoraan lobbarirekisteristä vaan rekisteriin sisällytetyn linkin kautta toimijan verkkosivulta. Tämä hankaloittaa tietojen hakua, koska tavat, joilla toimijat ilmoittavat tiedot omilla sivuillaan, vaihtelevat.⁴³¹ Lain muutosesityksessä on ehdotettu, että kevennetty menettely poistettaisiin kokonaan.⁴³²

LobbyG:tä on kritisoitu myös siitä, että vaikka se kieltää tietyiltä valtion palveluksessa toimivilta henkilöiltä lobbauksen silloin kun he ovat virassa (yllä mainittu role accumulation -kielto), laki ei määrää niin kutsuttuja cooling-off -aikarajoja. Käytännössä virkamiehet voivat siis siirtyä heti virkasuhteen päätyttyä lobbareiksi.⁴³³ Lakia onkin esitetty muutettavaksi siten, että virkamiehelle asetettaisiin kahden vuoden karenssi, jonka aikana lobbaus ei olisi mahdollista.⁴³⁴

Suhde kansainvälisiin suosituksiin. Itävallan LobbyG:n suhde kansainvälisiin suosituksiin on moniulotteinen. Vaikka sääntely pääpiirteissään vastaa kansainvälisiä suosituksia, myös selviä eroja löytyy. Sekä Euroopan neuvoston että OECD:n suosituksissa edellytetään, että

⁴²⁵ Crepaz (2016), 17 (kursivointi alkuperäisessä).

⁴²⁶ Transparency International (2014), 3.

⁴²⁷ Crepaz (2016), 24.

⁴²⁸ Tämä ei toki ole yksinomaan seuraus LobbyG-laista, vaan laki on ainoastaan vahvistanut sitä erikoisasemaa, mikä työmarkkinaosapuolille annettiin vuoden 2006 perustuslainmuutoksella. Ks. Köppl (2017), 49.

⁴²⁹ Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz – LobbyG und das Gerichtsgebührengesetz, 1465 der Beilagen XXIV. GP - Regierungsvorlage - Vorblatt u. Erläuterungen, 4–5.

⁴³⁰ Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz - LobbyG, Änderung (2218/A).

⁴³¹ Katso esim: <https://www.wko.at/service/wirtschaftsrecht-gewerberecht/LobbyG---Allgemeiner-Ueberblick.html>.

⁴³² Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz - LobbyG, Änderung (2218/A).

⁴³³ Transparency International (2014), 3 ja 17.

⁴³⁴ Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz - LobbyG, Änderung (2218/A).

sääntelyn tulee olla tasapuolista siten, että lobbaus määritellään koskemaan kaikkia niitä tahoja, jotka pyrkivät vaikuttamaan päätöksentekoon riippumatta siitä, saavatko ne toiminnastaan rahallista korvausta vai ei. Suositusten mukaan lobbaussääntelyssä tulee myös tarkkaan määritellä se yhteydenpito julkisiin viranomaisiin, jota ei pidetä lobbauksena. Itävallassa sääntelyn kärki kohdistuu niihin toimijoihin, jotka saavat toiminnastaan rahallisen korvauksen. Tämä ei ole suositusten mukaan poissuljettua, mutta tällöin tulisi ottaa huomioon tasapuolisuuden vaatimukset. Lakia onkin arvosteltu siitä, että sanktioita voidaan kohdistaa ainoastaan niihin tahoihin, jotka saavat toiminnastaan rahallista korvausta. Lisäksi Itävallan sääntelyssä on kansanedustuslaitosta koskeva poikkeus, joka tekee vaikeaksi sen arvioimisen, milloin yhteydenpito kansanedustajiin on lobbausta ja milloin ei. Yhteydenotot kansanedustajiin tai heidän avustajiinsa kuuluvat LobbyG:n piiriin ainoastaan silloin, jos yhteydenotolla pyritään vaikuttamaan suoranaisesti päätöksentekoon. Määräys vaikuttaa tarpeettomalta, sillä LobbyG-laki koskee yhteydenottoja, joilla pyritään vaikuttamaan lainsäädäntöprosessiin tai päätöksentekoon.

Kolmas huomionarvoinen seikka liittyy tiedon julkisuuteen. Suositusten mukaan valtioiden tulee huolehtia riittävästä läpinäkyvyydestä niin, että julkishallinto, kansalaiset ja yritykset saavat tarpeellisen määrän tietoa lobbauksesta. Tiedonantovelvollisuutta määritettäessä tulee pitää mielessä, että sen tarkoituksena on mahdollistaa lobbauksen julkinen valvonta. Valtioiden tulisi siis huolehtia siitä, että sidosryhmät – mukaan lukien kansalaisjärjestöt, yritykset, media ja suuri yleisö – pystyvät tarkkailemaan lobbausta. Tiedonantovelvollisuuden kattama tieto tulisi säilyttää julkisesti saatavilla olevassa rekisterissä. Itävallassa tiedot toimeksiantoista eivät ole julkisia. Tietoja voi pyytää, mutta pyynnölle tulee olla erittäin oikeudelliset painavat perusteet. Nykyisessä muodossaan lobbarirekisteri ei siis juuri anna merkityksellistä tietoa lobbaustoiminnasta.

Viranomaistoiminnan rooli. Lain täytäntöönpano, mukaan lukien lobbarirekisterin ylläpito, kuuluu oikeusministeriölle ja paikallishallinnoille. Oikeusministeriön tehtäviin kuuluu muun muassa rekisteriin liittyvä neuvonta ja tiedottaminen. Paikalliset hallintoviranomaiset päättävät sakkojen määräämisestä. Niiden tulee tiedottaa oikeusministerille tutkinnan aloittamisesta, sakon määräämisestä tai tutkinnan päättämisestä. Koska vastuualueet on määritetty selkeästi, ei kahden viranomaisen välillä ole syntynyt ristiriitatilanteita.

Yleisesti on kuitenkin arvioitu, että viranomaistoiminta ei ole niin tehokasta kuin se voisi olla. LobbyG ei anna viranomaisille toimivaltuuksia tarkistaa, ovatko lain piiriin kuuluvat toimijat tosiasiallisesti rekisteröityneet lobbarirekisteriin. Tämä tarkoittaa sitä, ettei oikeusministeriöllä tai paikallisilla hallintoviranomaisilla ole siten myöskään mahdollisuuksia langettaa sanktioita rekisteröintivelvoitteen laiminlyömisestä omasta aloitteestaan. Käytännössä LobbyG-laki turvautuu tältä osin aktiiviseen kansalaisyhteiskuntaan, jonka edustajat seuraavat rekisteröintejä viranomaisen puolesta. Viranomaistoimintaa arvioitaessa tulee ottaa myös huomioon, että laki valmisteltiin nopealla aikataululla, eikä siihen sisältynyt siirtymisaikaa. Sisäisille organisaatiomuutoksille ei varattu aikaa. Tämä tuotti ongelmia sekä lobbareille itselleen että virkamiehille, joiden tuli samanaikaisesti huolehtia rekisterin luomisesta sekä rekisteröityneiden neuvonnasta.

Lainsäädäntö

Itävallan liittoneuvosto (Bundesrat) hyväksyi niin kutsutun läpinäkyvyysspaketin 28.6.2012, joka tuli voimaan 1.1.2013. Paketti sisälsi useita läpinäkyvyyttä edistäviä lakeja, niiden joukossa 1.3.2013 voimaan tullut LobbyG, joka sääntelee lobbausta.

Hyvä edunvalvontatapa

Sekä lobbauspalveluja tarjoavien yritysten että lobbareita palkkaavien yritysten täytyy sitoutua noudattamaan hyvää edunvalvontatapaa. Tieto noudatetusta edunvalvontatavasta tulee olla yrityksen verkkosivuilla.

Lobbarirekisteri

Ennen lobbaustoiminnan aloittamista lobbareiden tulee rekisteröityä. Rekisteri sisältää tiedot lobbausyrityksistä ja toimeksiannoista. Rekisteri on toimeksiantoja koskevia tietoja lukuun ottamatta julkinen. Rekisteriä ylläpitää Itävallan oikeusministeriö. Rekisteröinnistä tulee suorittaa maksu, jonka suuruus on toimijasta riippuen 100–600 euroa.

Pakollinen/vapaaehtoinen

Pakollinen.

Lobbauksen määritelmä

Lain mukaan lobbaus on määritelty organisoiduksi ja strukturoiduksi yhteydenotoksi laissa erikseen määriteltyihin toimihenkilöihin. Lobbaukseksi tulkittavalla yhteydenotolla pyritään vaikuttamaan välittömästi lainsäädäntöprosessiin tai lain täytäntöönpanoon valtion, läänien, kuntien tai kuntaliitosten tasolla. Välilliset tavat vaikuttaa, esimerkiksi median (lehdistö, tv, radio) kautta, tai sattumanvaraiset ennalta suunnittelemattomat tapaamiset toimihenkilöiden kanssa, esimerkiksi erilaisten tapahtumien yhteydessä, eivät kuulu lain soveltamisalan piiriin.

Rekisterin kattavuus

Pääsääntöisesti kaikki kolmannen osapuolen tarjoamat lobbauspalvelut ovat rekisteröinnin piirissä. Oikeudellisia palveluja tarjoavien toimistojen, poliittisten puolueiden ja esimerkiksi virallisesti tunnustettujen uskonnollisten yhdyskuntien ei tarvitse rekisteröityä. Oikeudellisia palveluja tarjoavia toimistoja poikkeus koskee vain siltä osin kuin ne tarjoavat oikeudellista neuvontaa.

Pääsy parlamentin tiloihin ja muut kannustimet

Lobbareilla on pääsy niihin parlamentin tiloihin, jotka ovat avoinna suurelle yleisölle. He voivat seurata täysistuntokeskusteluja aivan kuten muutkin vieraat. He voivat liikkua vapaasti rakennuksessa, mutta eivät voi osallistua komiteoiden työskentelyyn. He voivat tavata edustajia näiden työhuoneissa ainoastaan silloin kun tapaamisesta on sovittu etukäteen.

Vastaava viranomainen

Itävallan oikeusministeriö.

Sanktiot ja täytäntöönpano

Käytössä on hallinnolliset sanktiot, joiden suuruus voi olla enimmillään 60 000 euroa. Lisäksi oikeusministeriö voi poistaa lobbarin rekisteristä, jos kyseessä on hyvää edunvalvontatapaa tai rekisteröintisääntöjä koskeva vakava ja toistuva rike. Uusi rekisteröinti on mahdollista vasta kolmen vuoden kuluttua.

Karenssiajat

Ei ole. Lakia on esitetty muutettavaksi siten, että virkamiehelle asetettaisiin kahden vuoden karenssi, jonka kuluessa lobbaus ei olisi sallittua.

Tapaamispäiväkirjat

Eivät ole käytössä.

6.5. Yhdysvallat

Hallintojärjestelmä. Yhdysvaltain poliittinen järjestelmä on presidentialismin alkuperäinen malli.⁴³⁵ Kansa äänestää valtionpäämiehen,⁴³⁶ joka johtaa itse nimittämäänsä hallitusta laajoin valtaoikeuksin.⁴³⁷ Kaksihuoneisen kongressin kumpaankaan huoneeseen valitut edustajat eivät ole valittavissa mihinkään muuhun julkishallinnon virkaan edustuskautensa aikana,⁴³⁸ ja on tavallista, että ministereiksi valitaan yksityissektorin edustajia.⁴³⁹ Presidentti ja kongressin molemmat huoneet valitaan erikseen, ja niillä on hyvin harvoin mahdollisuus erottaa toinen toisensa.⁴⁴⁰

Puoluejärjestelmä. Yhdysvaltain kaikki vaalit järjestetään first-past-the-post-järjestelmällä, jossa vaalipiirin kaikki paikat menevät eniten ääniä saaneelle. Vain presidentinvaalissa on pakko saada absoluuttinen enemmistö valitsijamiesten äänistä. Tästä seuraa kaksipuoluejärjestelmä. Vielä vuonna 1997 Sartori katsoi kaksipuoluejärjestelmän edellyttävän puolueiden välisen polarisaation, eli perustavan ja ylittämättömän erimielisyyden, vähäisyyttä: koska kumpikin puolue on väistämättä omalle äärilaidalleen ainoa realistinen vaihtoehto, molemmat puolueet kilpailevat ennen kaikkea poliittista keskustaa edustavista äänestäjistä, jotka voisivat äänestää kumpaa tahansa puoluetta, ja tämä ajaa puolueet lähemmäs toisiaan.⁴⁴¹ Kuitenkin jo tuolloin USA:n puoluerakenne oli vahvasti polarisoitunut, ja nykyään puolueet ovat niin etäällä toisistaan, ettei käytännössä enää ole tärkeitä lakialoitteita, jotka nauttisivat molempien puolueiden edustajien kannatusta.⁴⁴² Tätä selittää esivaalikäytäntö, missä puolueen ehdokkaan valitseminen on alistettu puolueen jäsenten äänestykselle. Esivaalissa ehdokkaan täytyy voittaa puolelleen oman puolueensa vakaimmat äänestäjät, jolloin puolueet päätyvät useammin asettamaan vaalissa ehdokkaakseen oman puolueensa kannattajien keskustan tai jopa äärilaidan ehdokkaan kuin ehdokkaan, joka olisi lähellä kansallista keskustaa.⁴⁴³ Esivaalien merkitystä lisää se, että puolueet rajaavat vaalipiirejä siten, ettei niistä synny kilpailua

⁴³⁵ Sartori (1997), 86; Dahl, R. (2003). *How Democratic is the American Constitution?* New Haven: Yale University Press, 63.

⁴³⁶ Kansa äänestää valitsijamiehiä, mutta vaikka valitsijamiehillä on teoriassa vapaus äänestää ketä haluavat, heidän odotetaan äänestävän kansan tahdon mukaisesti. Mikäli kukaan ei saa yli puolia valitsijamiesten äänistä, valitsee presidentin kongressin alahuone, edustajainhuone, niistä kolmesta ehdokkaasta, jotka saivat eniten valitsijamiesten ääniä, ja varapresidentin kongressin ylähuone, senaatti, kahdesta eniten ääniä saaneesta varapresidenttiehdokkaasta. Ks. lisää: <https://www.archives.gov/federal-register/electoral-college/faq.html#no270>.

⁴³⁷ Ks. Yhdysvaltain perustuslaki § 2(2) – 2(3) sekä esim. Fisher, L. (2014). *The Law of the Executive Branch: Presidential Power*. New York: Oxford University Press.

⁴³⁸ Yhdysvaltain perustuslaki § 1(6).

⁴³⁹ Ks. esim. <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/01/19/trumps-cabinet-will-be-one-of-most-business-heavy-in-u-s-history/>.

⁴⁴⁰ Sartori (1997), 87.

⁴⁴¹ Sartori (1997), 41–42.

⁴⁴² Andris et al. (2015).

⁴⁴³ Esim. Brady, D., Han, H. – Pope, J. C. (2007). Primary Elections and Candidate Ideology: Out of Step with the Primary Electorate? 32(1) *Legislative Studies Quarterly*.

puolueiden välillä (gerrymandering), jolloin ainoa merkittävä vaali on puolueen oma esivaali.⁴⁴⁴ Vaikka esivaalijärjestelmä luo myös puolueiden sisäisiä ristiriitoja ja kampanjarahoi-
tus tulee enenevässä määrin suurilta yksityisiltä tahoilta, jotka periaatteessa voisivat rahoittaa
myös puolueiden ulkopuolisen kampanjan,⁴⁴⁵ käytännössä valtapuolueet kanavoivat ehdo-
kasasettelua ja kampanjarahoitusta, ja polarisaatio tyypillisesti lisää puoluekuria. Tuloksena
on poikkeuksellisen vahvasti bipolaarinen kaksipuoluejärjestelmä. Yhden edustajan vaalipiirit
ovat perinteisesti antaneet edustajille itsenäisyyttä vaalipiirinsä paikallisissa asioissa. Nykyi-
sen polarisaation aikana puoluerakenne ja -kuri kuitenkin näyttävät selvästi vähentävän tätä
vaikutusta, kun vaihtoehto äänestää rintamassa toisen puolueen kanssa ei ole houkutte-
leva.⁴⁴⁶

Lainsäädännöllisten elinten määrä. Yhdysvaltain järjestelmälle on leimallista saman vallan
jakaminen usean instituution kesken.⁴⁴⁷ Lakiasäätävä valta kuuluu perustuslaillisesti kongres-
sille, jonka kaksi huonetta, senaatti ja edustajainhuone, valitaan erikseen ja eri tavoin, ja lain-
säädännön tulee tulla hyväksytyksi molemmissa huoneissa. Laki vaatii lisäksi presidentin al-
lekirjoituksen. Presidentillä on näin ollen veto-oikeus kongressin lainsäädäntöön. Mikäli hän
käyttää veto-oikeuttaan, lakiehdotus palautetaan kongressin siihen huoneeseen, josta se oli
lähtöisin, ja tämä huone voi kumota presidentin veton 2/3-määräenemmistöllä, jolloin laki sää-
detään aiemmin molempien huoneiden hyväksymässä muodossa.⁴⁴⁸ Vaikka presidentille ei
ole perustuslaissa suoraan annettu lakiasäätävää valtaa, käytännössä presidentti on ottanut
johtavan roolin lainsäädännössä ja voi sekä tehdä lakialoitteita että hallita asetuksilla.⁴⁴⁹ Ase-
tukset eivät vaadi kongressin hyväksyntää, mutta seuraava presidentti voi kumota ne omilla
asetuksillaan. Hallituksen budjetti ja presidentin nimitykset puolestaan vaativat kongressin
hyväksynnän.⁴⁵⁰ Presidentin ja kongressin toimivalta ovat siis usein päällekkäisiä. Presiden-
tillisessä järjestelmässä kongressilla on niin kutsuttu työtätekevä rooli, ja merkittäviä yksittäi-
siä vaikuttajia ovat kongressiryhmien johtajat ja muut erityisissä asemissa olevat edustajat,
joilla on erityistä vaikutusta siihen, missä järjestyksessä lakialoitteita esitellään kongressissa
ja kuinka tarkkaan varsinainen lakiteksti muotoillaan, millä on vaikutusta sen myöhempään
tulkintaan.⁴⁵¹ Myös osavaltioilla on omat lakiasäätävät elimensä, joilla on sekä yksinomaista
että rinnakkaista toimivaltaa.⁴⁵²

Työmarkkinajärjestöjen rooli. Yhdysvalloissa ammatillisen järjestäytymisen aste on alhai-
nen, vain noin 10 prosenttia työvoimasta kuuluu ammattiyhdistyksiin. Koska työehtosopimuk-

⁴⁴⁴ Taagepera (2007), 43. Tämä ei tietenkään ole mahdollista senaatin tai presidentin vaaleissa, missä vaalipiirinä on koko osavaltio.

⁴⁴⁵ Varsinkin Citizens United v. Federal Electoral Commission (no. 08-205, ratkaistu 21.1.2010) -tapauksen vapautettua yksityisen vaalirahoituksen, mutta jo ennen sitä vaalikampanjointi on ollut Yhdysvalloissa kallista ja pitkälti yksityisten tahojen rahoittamaa.

⁴⁴⁶ Ks. Andris et al. (2015).

⁴⁴⁷ "Separated and shared power system", ks. Belco, M. – Rottinghaus, B. (2017). The Dual Executive: Unilateral Orders in a Separated and Shared Power System. Stanford: Stanford University Press, 168.

⁴⁴⁸ Yhdysvaltain perustuslaki § 1(7); Beeman, R. (2009). Plain, Honest Men: The Making of the American Constitution. Random House: New York, 341; Fisher (2014), 168–177.

⁴⁴⁹ Ks. esim. Fisher (2014); Friedman, L. (2005). A History of American Law. Touchstone: New York, 78, 568–569; Neighbors, W.D. (1964). Presidential Legislation by Executive Orders, 37 University of Colorado Law Review, 105–118; Branum, T.L. (2002). President or King? The Use and Abuse of Executive Powers in Modern-Day America, 28 Journal of Legislation, 1–86; Warber, A.L. (2006). Executive Orders and the Modern Presidency: Legislating from the Oval Office. Lynne Rienne Publishers: Boulder, erityisesti luku 2.

⁴⁵⁰ Fisher (2014), 223–229.

⁴⁵¹ Ks. Shepsle, K. (2009). Dysfunctional Congress? 89 Boston University Law Review, 371–386; Ordeshook, P. – Palfrey, T.R. (1988). Agendas, Strategic Voting, and Signaling with Incomplete Information, 32(2) American Journal of Political Science, 441–466; Eskridge, W. (1991). Reneging on History? Playing the Court/Congress/Presidency Civic Rights Game, 79 California Law Review, 613–684; Manning, J. (1997). Textualism as a Nondelegation Doctrine, 97 Columbia Law Review, 673–739, 690–698; Siegel, S. (2000). The Use of Legislative History in a System of Separated Powers, 53(5) Vanderbilt Law Review, 1457–1527, 1470–1476.

⁴⁵² Maxeiner, J.R. (2014). United States Federalism: Harmony Without Unity. Teoksessa Halberstam, D. – Reimann, M. (toim.). Federalism and Legal Unification. Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice, vol 28. Springer: Dordrecht, 491–521.

silla ei ole *erga omnes* -vaikutusta, niiden piiriin kuuluu jokseenkin sama osuus työvoimasta.⁴⁵³ Yhdysvalloissa ei ole työväenpuoluetta, eikä ammattiyhdistyksellä ole tiivistä yhteyttä kumpaankaan merkittävään puolueeseen⁴⁵⁴ – joskin toinen niistä on leimallisesti ammattiyhdistysvastainen,⁴⁵⁵ mikä kanavoi ammattiyhdistysten tuen tyypillisesti sen kilpailijalle.⁴⁵⁶ Samoin työnantajajärjestöt ovat harvinaisia, mutta elinkeinoelämä on vahvasti järjestäytynyttä poliittisten hyväntekeväisyysjärjestöjen kautta⁴⁵⁷ ja pyörövilie suuryritysten ja Yhdysvaltain hallituksen ja kongressin välillä on merkittävä.⁴⁵⁸

Virastot. Yhdysvalloissa virastoilla on merkittävä rooli lain implementoinnissa ja itse asiassa paljon myös sääntelyvaltaa.⁴⁵⁹ Kaikki liittovaltion positiot, joita ei ole perustettu perustuslaissa, ja jotka käyttävät sääntelyvaltaa tai niin merkittävää lakia soveltavaa valtaa, että se vaikuttaa lain sisältöön, käyttävät kongressin delegoimaa valtaa. Siten virastoja perustetaan ja muutetaan yleensä joko kongressin lainsäädännöllä tai presidentin tai muun toimeenpanevan vallan käyttäjän toimesta, jonka kongressi on lailla valtuuttanut. Toimeenpanevat virastot kuuluvat presidentin alaisuuteen, mutta kongressi kuitenkin päättää myös niiden virastojen rahoituksesta, joita se ei ole perustanut, ja voi siten käytännössä lakkauttaa virkoja epäämällä virastolta rahoituksen.⁴⁶⁰ Kongressin jäsenet eivät voi itse johtaa virastoja,⁴⁶¹ eikä kongressi voi kumota viraston ratkaisua lainsäädännöllisesti,⁴⁶² mutta kongressin komiteat valvovat, että virastot toimeenpanevat ja soveltavat lakia sen tarkoittamalla tavalla.⁴⁶³

Asiakirjajulkisuus. Freedom of Information Act (1966/1970) (FOIA) antaa kaikille oikeuden mistä tahansa syystä vaatia saada tutustua toimeenpanevan hallituksen osastojen asiakirjoihin. Asiakirjojen pyytäminen on maksutonta. Laki ei velvoita viranomaisista vastaamaan kysymyksiin asiakirjoista, eikä se myöskään koske lakiasäättäviä elimiä, tuomioistuinlaitosta⁴⁶⁴ tai Valkoisen talon henkilökuntaa. Presidential Records Act mahdollistaa pääsyn presidentin arkistoihin, mutta tämä riippuu käytännössä presidentistä. Lisäksi laki jättää hallitukselle lukuisia poikkeuspyitä kieltäytyä antamasta asiakirjoja, esimerkiksi jos ne ovat viraston sisäisiä tai virastojenvälisiä muistioita, jos ne sisältävät henkilökohtaista tietoa tai jos presidentti on aseuksella estänyt niiden luovuttamisen. Käytännössä on niin, että jos viranomainen kieltäytyy luovuttamasta asiakirjaa, pyytäjä voi saadakseen sen joutua käymään pitkän oikeustaistelun.⁴⁶⁵

⁴⁵³ OECD (2017). OECD Employment Outlook 2017. OECD Publishing: Paris, 134–142, saatavilla osoitteesta: https://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2017_empl_outlook-2017-en.

⁴⁵⁴ Silver, N. (2011). The Effects of Union Membership on Democratic Voting. New York Times 26.2.2011, saatavilla osoitteesta: <https://fivethirty-eight.blogs.nytimes.com/2011/02/26/the-effects-of-union-membership-on-democratic-voting/>.

⁴⁵⁵ Ks. Freeman, R.B. (2014). What Can Labor Organizations Do for US Workers When Unions Can't Do What Unions Used to Do? Teoksessa Luce, S., Luff, J., McCartin, J. A. – Milkman, R. (toim.). What Works for Workers?: Public Policies and Innovative Strategies for Low-Wage Workers, 1. laitos. New York: Russell Sage Foundation Publications, 50–78, 57.

⁴⁵⁶ Ks. esim. Feigenbaum, J., Hertel-Fernandez, A. – Williamson, V. (2018). From the Bargaining Table to the Ballot Box: Political Effects of Right to Work Laws. The National Bureau of Economic Research Working Paper No. 24259. Ks. myös Schlozman, D. (2013). The Alliance of U.S. Labor Unions and the Democratic Party. Scholars Strategy Network 24.10.2013, saatavilla osoitteesta: <https://scholars.org/brief/alliance-us-labor-unions-and-democratic-party>.

⁴⁵⁷ Hyväntekeväisyyteen lahjoitettu raha on Yhdysvalloissa suoraan verovähennyskelpoista, minkä johdosta Yhdysvaltain rikkaat perustavat omia hyväntekeväisyysjärjestöjään, jotka tukevat heille mieluisia kohteita. Näistä on muodostunut käytännössä yksityisten etujen puolesta kampanjoivia poliittisia toimintayksiköitä, joiden ei tarvitse kertoa, mistä ne ovat saaneet rahansa, eikä tarkalleen, mihin ne sen käyttävät, ja ne kampanjoivat kolmantena osapuolena. Ne ovat nykyään rahallisesti suurimpia kampanjoijia. Ks. <https://www.opensecrets.org/dark-money/basics> ja Mayer, J. (2016). Dark Money. Doubleday: New York.

⁴⁵⁸ Ks. esim. <https://www.opensecrets.org/revolving/top.php?display=G>. Myös Blanes et al. (2012).

⁴⁵⁹ Termillä ”agency” viitataan sekä hallituksen ministeriöihin (executive agency) että itsenäisiin virastoihin (legislative agency), ja yleisesti kaikkiin liittovaltion valtaa käyttäviin auktoriteetteihin. (Administrative Procedure Act §2 (1)). Tarkoitamme tässä vain jälkimmäisiä, koska edelliset ovat keskeinen osa hallitusta, jonka presidentti nimittää.

⁴⁶⁰ Yhdysvaltain perustuslaki § 1(9) ja § 2(2) – 2(3). Ks. Rosenbloom, D. (2014). Building a Legislative-Centred Public Administration: Congress and the Administrative State. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 24–27, 85–91, 133–137.

⁴⁶¹ Yhdysvaltain perustuslaki § 1(6).

⁴⁶² Ks. Elliot (1983), 125–176.

⁴⁶³ Rosenbloom (2014), 76, 81–85.

⁴⁶⁴ Ks. http://www.rti-rating.org/country-data/scoring/?country_name=United%20States%20of%20America.

⁴⁶⁵ Schewe, D.B. (2009). Access to Information: Promise versus Practice in the USA. Teoksessa A. Flinn – Jones, H. (toim.). Freedom of Information: Open Access, Empty Archives? London & New York: Routledge, 90–101.

6.5.1. Johdanto

Yhdysvaltalainen lobbausta koskeva sääntely muodostaa vanhimman tunnetun lobbaussääntelyn.⁴⁶⁶ Edelläkävijöitä olivat kuitenkin osavaltiot, joiden lobbausta koskevat säännöt edeltävät ajallisesti liittovaltiotason sääntelyä. 1950-luvun alussa 38 osavaltioilla sekä silloisella Alaskan alueella oli lobbausta koskevaa lainsäädäntöä.⁴⁶⁷ Yhdysvaltain sääntelyä tuleekin tarkastella kahdella eri tasolla: osavaltioiden ja liittovaltion tasolla. Vaikka osavaltioiden lobbausta koskeva sääntely on osin samanlaista, myös merkittäviä eroja löytyy. Tilannetta kuvataan joskus niin, että Yhdysvalloissa on olemassa yli 50 versiota lobbaussääntelystä. Tämän vuoksi tässä selvityksessä annetaan ainoastaan yleiskuvaus osavaltioiden lobbaussääntelystä. Liittovaltiotason sääntely esitellään sen sijaan tarkemmin.

Kaikilla Yhdysvaltain 50 osavaltioilla on lobbausta koskevaa lainsäädäntöä, joka on esitelty kattavasti osavaltioiden lainsäätäjiä edustavan National Conference of State Legislatures -organisaation verkkosivuilla.⁴⁶⁸ Yksi osavaltioista yhdistävistä tekijöistä liittyy lobbauksen määrittelyyn: kaikki osavaltiot määrittelevät lobbauksen yrityksenä vaikuttaa julkisen vallan toimintaan joko kirjallisesti tai suullisesti. Osavaltioiden välillä eroja löytyy taas sen suhteen, kuka määrittelee lobbariksi. Yksinkertaisimpien määritelmien mukaan lobbari on henkilö, joka yrittää vaikuttaa julkisen vallan toimintaan. Yksikään osavaltio ei kuitenkaan määrittele lobbariksi lainsäätäjää, joka yrittää kerätä tukea lainsäädäntöhankkeelleen osana normaalia lainsäädäntötyötä, tai vaalipiiriin kuuluvaa yksityishenkilöä, joka on omassa henkilökohtaisessa asiassaan yhteydessä päätöksentekijään. Lobbarin määritelmä liittyy yleensä toisen puolesta toimimiseen tai lobbauksesta maksettavaan rahalliseen korvaukseen. Arkansas, Connecticut, Georgia, Havaiji, Indiana, Maryland, Minnesota, Michigan, Texas, Wyoming ja New York määrittelevät rahalliselle korvaukselle alarajan, joten lobbausta harjoittavan henkilön tulee rekisteröityä ainoastaan silloin kun hänen saamansa korvaus ylittää tämän rajan.

Kaikki osavaltiot edellyttävät lobbareiden rekisteröitymistä. Rekisteröitymismuodollisuudet, valvonta ja rekisteröitymisestä aiheutuvat kulut vaihtelevat eri osavaltioiden välillä. Esimerkiksi joissakin osavaltioissa lobbauksen valvonta on uskottu eettisille lautakunnille (Ethics Commissions), joilla on runsaasti harkintavaltaa sen suhteen, mitä rekisteröinnin tulee kattaa. Toiset osavaltiot taas ovat määritelleet rekisteröintivaatimukset lainsäädännössä. Näissä tapauksissa osavaltion ministerillä (Secretary of State) on yleensä rekisterin ylläpitovelvollisuus. Jotkin osavaltiot ovat kieltäneet julkisia viranomaisia käyttämästä valtion varoja lobbarin palkkaamiseen. Nämä kymmenen osavaltiota ovat Alaska, Connecticut, Florida, Illinois, Louisiana, Pohjois-Carolina, Etelä-Carolina, Texas, Utah ja Virginia. Lisäksi Havaijin, Iowan, New Hampshiren ja Washingtonin osavaltiot ovat rajoittaneet valtion varojen käyttämistä lobbaustarkoituksiin. Yksikään osavaltio ei kuitenkaan kiellä viranomaiselta antamasta tietoa, jos sitä on tältä viranomaiselta nimenomaan pyydetty.⁴⁶⁹

Ensimmäinen lobbausta koskeva liittovaltiotason lainsäädäntö ajoittuu 1930-luvulle, jolloin Yhdysvaltain kongressi antoi liikelaitosten toimintaa sääntelevää lainsäädäntöä. Vuoden 1935 Public Utilities Holding Company Act sisälsi määräyksen siitä, että liikelaitosten puolesta lobbaavien työntekijöiden tai ulkopuolisten tahojen tulee rekisteröityä Yhdysvaltain arvopaperimarkkinoita valvovalle elimelle (Securities and Exchange Commission, SEC), jos lobbauksen kohteena oli kongressi, SEC itse tai Federal Power Commission. Tämä oli ensimmäinen

⁴⁶⁶ Kanadan sääntely muistuttaa osin yhdysvaltalaisista sääntelyä. Ks. vertailu maiden välillä Holman – Luneburg (2012).

⁴⁶⁷ Chari et al. (2010), 20.

⁴⁶⁸ <http://www.ncsl.org/research/ethics/lobbyist-regulation.aspx>.

⁴⁶⁹ Ks. osavaltioiden lobbaussääntelystä Newmark, A.J. (2017). Lobbying regulation in the states revisited. What are we trying to measure, and how do we measure it? 6 Interest Groups & Advocacy, 215–230; Flavin, P. (2015). Lobbying Regulations and political equality in the American states. 43(2) American Politics Research, 304–326.

kongressin säätämä laki, johon sisältyi lobbausta koskevia sääntöjä. Kongressi lisäsi samanlaisen määräyksen vuoden 1936 merenkulkua sääntelevään lakiin "Merchant Marine Act". Kummassakin tapauksessa lainsäädäntö pyrki hillitsemään alalla esiintyviä ongelmia.⁴⁷⁰

Sääntöjä pidettiin yleisesti tehottomina, ja vuoden 1946 Federal Regulation of Lobbying Act pyrki lisäämään lobbauksen läpinäkyvyyttä niin lainsäätäjän kuin suurenkin yleisön eduksi. Vuoden 1946 lailla perustettiin ensimmäinen varsinainen lobbarirekisteri. Nelisivuinen laki valmisteltiin kiireessä, minkä takia siihen jäi puutteita. Yksi merkittävimmistä liittyi rekisteröintivelvollisuuden alaan. Velvollisuus rekisteröityä koski ainoastaan Yhdysvaltain kongressia lobbavia tahoja, ja toimeenpanovalta – liittovaltion virastot ja muut julkiset viranomaiset – ei kuulunut sen soveltamisalaan. Lain soveltamista ei myöskään juurikaan valvottu.⁴⁷¹ Vuoden 1991 tietojen mukaan 13 500:sta Washingtonin alueella toimintaa harjoittavasta lobbarista alle 4 000 oli rekisteröitynyt. Näistä ongelmista huolimatta kesti lähes puoli vuosisataa, ennen kuin vuoden 1946 laki korvattiin uudella lailla, vuoden 1995 Lobbying Disclosure Actilla (LDA). Kuten heti alla tarkemmin selitetään, uudella lailla oli tarkoitus laajentaa rekisteröitävä lobbaus koskemaan toimeenpanovaltaa sekä tehostamaan täytäntöönpanoa.

6.5.2. Rekisterin yleiskuvaus

Vuoden 1995 LDA:lla lobbarirekisteriä muutettiin merkittävästi. Yksi muutoksista oli se, että toisin kuin vuoden 1946 Lobbying Act, rekisteröitävä lobbaus ulotettiin koskemaan kongressin jäsenten lisäksi myös virkamiehiä.⁴⁷² Terminä "virkamies" käsittää erilaiset tahot presidentistä kongressin henkilökuntaan. Yhdysvaltain kongressin mukaan hallitus on edustava (representative) ainoastaan silloin, kun suurella yleisöllä on tietoa siitä, kuka pyrkii vaikuttamaan sekä lainsäädäntö- että täytäntöönpanoelinten työhön. Lobbauksen läpinäkyvyys lisää toisin sanoen suuren yleisön luottamusta demokraattiseen päätöksentekoon. LDA:n ja uuden rekisterin keskeinen tavoite on tuottaa äänestäjille tietoa päätöksentekijöiden ja lobbareiden välisistä suhteista. Tämä varmistaa sen, että päätöksentekijät ovat viime kädessä äänestäjille vastuussa siitä, keitä he tapaavat lainsäädäntötyön kuluessa. Sääntelyinstrumenttina LDA muistuttaa alussa mainittua ohjatun avoimuuden (targeted transparency) mallia, jossa painopiste on suuren yleisön saamassa tiedossa lobbauksesta. Myös täytäntöönpanoa tehostettiin. Vuoden 1946 laissa olleet täytäntöönpanomekanismit olivatkin kongressin mukaan tehottomia. Tehottomuus johtui sen mukaan lainsäädännön tasolla vallitsevasta epäselvyydestä, kenen tulee rekisteröityä ja mitä tietoja rekisteröintivelvollisuus kattaa.⁴⁷³

Lobbaussääntelyn ja rekisterin arvioinnissa tulee ottaa huomioon se, että lobbausta koskevan lainsäädännön tulee kunnioittaa perustuslain asettamia rajoja, ja kongressi pyrkikin valitsemaan vähiten intrusiivisen instrumentin suojatakseen lobbaukselle perustuslailla turvattua asemaa. Yhdysvalloissa lobbausta suojellaan perustuslaillisena oikeutena.⁴⁷⁴ Ensimmäinen lisäys (the First Amendment) kieltää Yhdysvaltain kongressia säätämästä lakia, joka estää sananvapauden toteutumista ja rajoittaa oikeutta vaatia hallinnolta epäkohtien korjaamista.⁴⁷⁵ LDA viittaakin tähän perustuslailliseen kontekstiin todetessaan, etteivät sen säännöt saa es-

⁴⁷⁰ Chari et al (2010), 21.

⁴⁷¹ Thomas, C.S. (1998). Interest group regulation across the United States: rationale, development and consequences. (51) Parliamentary Affairs, 507.

⁴⁷² Hrebennar, R.J. (1997). Interest group politics in America. 3. painos, Routledge.

⁴⁷³ Thomas (1998).

⁴⁷⁴ Susman, T.M. (2008). Private ethics, public conduct: An essay on ethical lobbying, campaign contributions, reciprocity, and the public good. Stanford Law and Policy Review 19 (1), 10–22; Allard, N.W. (2008). Lobbying is an honorable profession: The right to petition and the competition to be right. Stanford Law and Policy Review 19 (1), 23–68; American Bar Association (2011). Lobbying law in the spotlight: Challenges and proposed improvements. Report of the task force on federal lobbying laws. Washington DC.

⁴⁷⁵ Ensimmäinen lisäys perustuslakiin: "Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances".

tää tai häiritä oikeutta vaatia hallinnolta epäkohtien korjaamista, oikeutta ilmaista henkilökoh-
tainen mielipide ja yhdistymisvapautta.⁴⁷⁶ Ajatus oikeudesta lobbaukseen on ollut osa yhdys-
valtalaisista oikeuspoliittisista keskustelua sitten sisällissodan. Senaatti keskusteli lobbauksen
sääntelystä ja perustuslaillisista rajoista ensimmäisen kerran jo vuonna 1876, mutta kuten yllä
mainittiin, kesti vielä lähes sata vuotta ennen kuin ensimmäinen lobbausta koskeva lainsää-
däntö sai jalansijaa Yhdysvalloissa.⁴⁷⁷

Vuoden 1995 LDA:ta muutettiin eräiden teknisten seikkojen osalta vuonna 1998. Noin kym-
menen vuotta myöhemmin sitä muutettiin myös sisällöllisesti, kun The Honest Leadership and
Open Government Act tuli voimaan.⁴⁷⁸ Vuonna 2007 säädetty laki pyrkii rajoittamaan lahjojen
antamista ja saamista, estämään pyörövi-ilmiotä eli sitä, että virkamiehet siirtyvät julkishal-
linnosta lobbareiksi ja päinvastoin, ja lisäämään lainsäädäntöprosessin avoimuutta ja lä-
pinäkyvyyttä.⁴⁷⁹ Tämäkin laki oli seurausta poliittisista skandaaleista – erityisesti republikaa-
nilobbari Jack Abramoffin toimintaan liittyvistä epäselvyyksistä – ja lobbaus ja sitä koskeva
sääntely olivat poliittisella agendalla koko 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen.⁴⁸⁰ Viime
vuosina Yhdysvaltain lobbaussääntelystä käyty keskustelu on liittynyt lähinnä vaalirahoituk-
seen, johon tässä raportissa ei syvennytä mainintaa enemmän.

Yhdysvalloissa lobbaus muodostaa merkittävän teollisuudenalan. The Center for Responsive
Politics arvioi, että lobbaukseen käytettävät varat ovat lisääntyneet vuoden 1998 1,45 miljar-
dista 3,34 miljardiin dollariin vuonna 2018. Yhdysvalloissa, aivan kuten muuallakin, lobbausta
harjoittavat eri tahot, kuten konsulttiyritykset, teollisuuden toimialoja edustavat järjestöt ja kan-
salaisjärjestöt. Osa asiakkaista palkkaa lobbarin lobbauspalveluja tarjoavasta toimistoista
(konsultti-lobbari), osa taas työllistää lobbareita suoraan (työntekijä-lobbari). Sama järjestö
kerää vuosittain tietoja siitä, kuinka paljon lobbaukseen käytetään vuosittain rahaa ja kuinka
lobbauspalveluita tarjoavien toimistojen lukumäärä muuttuu vuosittain. Sen keräämien tieto-
jen mukaan trendi on selvä: Samalla kun lobbauspalveluja tarjoavien toimistojen määrä on
kääntynyt pienen laskuun, kustannusten kasvu jatkuu yhä.⁴⁸¹

6.5.3. Lobbauksen ja lobbarin määritelmät

LDA määrittelee lobbauksen (lobbying activities) seuraavasti: “The term ‘lobbying activities’
means lobbying contacts and efforts in support of such contacts, including preparation and
planning activities, research and other background work that is intended, at the time it is per-
formed, for use in contacts, and coordination with the lobbying activities of others”.⁴⁸² Kes-
keistä määritelmälle on siis, että kyse on yhteydenotosta tai siihen valmistautumisesta. Yh-
teydenotto (lobbying contact) puolestaan tarkoittaa sitä, että lobbari ottaa asiakkaan puolesta
yhteyttä – joko suullisesti tai kirjallisesti – laissa määriteltäviin tahoihin tietyissä laissa määri-
tellyissä asioissa. Tällainen asia voi koskea niin lainsäädäntöehdotusta kuin muitakin ehdo-
tuksia ja aloitteita, mukaan lukien erilaiset julkishallinnon ohjelmat, lainat tai senaatin virka-
nimitykset.⁴⁸³ Jotta kyse on lobbaukseksi määriteltävästä toiminnasta, lobbausyhteydenottoja
tulee olla yksi tai enemmän.

⁴⁷⁶ 2 U.S.C. § 1607(8)(a). Ks. myös Luneburg, W.V. (2009). The Evolution of Federal Lobbying Regulation: Where We Are Now And Where We Should Be Going. *McGeorge Law Review*, 88.

⁴⁷⁷ Chari et al. (2010), 18.

⁴⁷⁸ Ajantasainen lainsäädäntö löytyy täältä: www.senate.gov/LDA.

⁴⁷⁹ Chari et al. (2010), 24.

⁴⁸⁰ Jack Abramoff, entinen republikaanilobbari, määrättiin vuonna 2006 viideksi vuodeksi ja 10 kuukaudeksi vankilaan petoksesta, verojen välttelystä ja lahjontaan osallistumisesta. Useita poliitikkoja ja virkamiehiä erosi tai erotettiin samassa yhteydessä. Ks. Chari et al. (2010), 23.

⁴⁸¹ Tiedot ovat the Center for Responsive Politics -järjestön verkkosivuilta, saatavilla osoitteesta: <https://www.opensecrets.org>.

⁴⁸² 2 U.S.C. § 1602(3)(7).

⁴⁸³ 2 U.S.C. § 1602(3)(8): (The term “lobbying contact” means any oral or written communication (including an electronic communication) to a covered executive branch official or a covered legislative branch official that is made on behalf of a client with regard to—

(i) the formulation, modification, or adoption of Federal legislation (including legislative proposals);

(ii) the formulation, modification, or adoption of a Federal rule, regulation, Executive order, or any other program, policy, or position of the United States Government;

(iii) the administration or execution of a Federal program or policy (including the negotiation, award, or administration of a Federal contract, grant, loan, permit, or license); or

Laissa määritellään tarkasti ne tahot, joihin kohdistuva yhteydenpito tulkitaan lobbaukseksi. Tahot on jaoteltu kahteen pääkategoriaan: lainsäädäntö- ja täytäntöönpanoelimeen. Ensimmäiseen kategoriaan (covered legislative branch official) kuuluvat esimerkiksi kongressin jäsenet sekä senaatin ja edustajainhuoneen virkamiehet.⁴⁸⁴ Toimeenpanoelimeen (covered executive branch official) kuuluvat esimerkiksi presidentti, varapresidentti, Valkoisen talon virkamiehet sekä muut laissa erikseen määritellyt korkea-arvoiset virkamiehet esimerkiksi liittovaltion virastoissa.⁴⁸⁵ LDA koskee lähes kaikkia lainsäädäntöelimeen kuuluvia päätöksentekijöitä ja virkamiehiä, mutta ainoastaan rajattua osaa toimeenpanoelimeen kuuluvasta henkilöstöstä, lähinnä ylimpiä virkamiehiä tai muita päättävässä asemassa olevia henkilöitä.

Sen määrittely, milloin yhteydenotto on lobbausta ja milloin ei, ei ole yksiselitteistä tai helppoa. LDA:ssa on asiasta 19 erilaista poikkeusta.⁴⁸⁶ Yhteydenottoa kongressin jäsenen tai virkamieheen ei määritellä lobbaukseksi näissä poikkeustapauksissa, joihin kuuluvat esimerkiksi kongressille annettu selvitys (testimony) tai täytäntöönpanosäädöksen antamisen yhteydessä pyydetty ja annetut kommentit.⁴⁸⁷ Näiden yhteydenottojen osalta katsotaan, että kyseisen toiminta tapahtuu julkisesti, jolloin lobbarirekisterin kautta toteutuva läpinäkyvyys ei ole tarpeen. Kyseisessä pykälässä vapautetaan myös tietyt erikseen määritellyt tahot rekisteröitymisvelvollisuudesta riippumatta siitä, minkälainen yhteydenotto on kyseessä. Esimerkiksi uskonnollisten yhdyskuntien tai niin kutsuttujen ruohonjuuritason organisaatioiden ei tarvitse rekisteröityä.⁴⁸⁸

LDA:n mukaan lobbaus voi koskea mitä tahansa liittovaltion toimintaa. Vaikkei sitä ole yksiselitteisesti todettu LDA:ssa, yleisesti edellytetään, että lobbauksen tulee pyrkiä vaikuttamaan päätöksentekijään. Sitä, että lobbari antaa pelkästään tietoa päätöksentekijöille, ei välttämättä tulisi ymmärtää lobbauksena.⁴⁸⁹ Rajanveto on käytännössä vaikeaa. Kuten lobbausta koskevasta määritelmästä huomataan, lobbaustoiminta ei ole pelkästään yhteydenpitoa päätöksentekijöihin. Lobbaustoiminta sisältää muun muassa strategiapalaverit ja erilaiset neuvottelut asiakkaan tai muiden edunvalvojien kanssa. Täytäntöönpano-ohjeiden mukaan lobbauksen määrittelyssä tulee kiinnittää huomiota siihen, kuka lobbari on ja mikä on hänen suhteensa päätöksentekijään.⁴⁹⁰

Toisin kuin esimerkiksi EU:ssa, Yhdysvaltain lobbaussäätelyssä määritellään myös lobbari. LDA:n määritelmä on kolmiosainen. Ensinnäkin lobbari toimii asiakkaan tai työnantajansa puolesta taloudellista tai muuta korvausta vastaan. Tämä tarkoittaa sitä, että LDA ei pidä lobbareina yksityishenkilöitä, jotka edistävät omaa asiaansa, tai tahoja, jotka eivät saa korvausta edunvalvontatoimistaan. Toiseksi lobbarin tarjoamat palvelut sisältävät vähintään yhden edellä määritellyn lobbausyhteydenoton. Kolmanneksi lobbarin tulee käyttää työajastaan vähintään 20 prosenttia lobbaukseen kolmen kuukauden ajanjaksolla.⁴⁹¹

Kaikkien LDA:n määritelmän täyttävien lobbareiden ei kuitenkaan tarvitse rekisteröityä, sillä LDA asettaa tiettyjä alarajoja, joiden on täytyttävä ennen kuin voidaan puhua rekisteröitymisvelvollisuudesta. Tässä tarkoituksessa LDA erottelee lobbausyrityksen (lobbying firm) ja lobbareita työllistävän organisaation (self-lobbying organization). Lobbausyrityksen palkkalistoilla olevat työntekijät tarjoavat lobbauspalveluja asiakkaille taloudellista korvausta vastaan,

(iv) the nomination or confirmation of a person for a position subject to confirmation by the Senate. Ks. myös McGrath 2005, 168-

169.

⁴⁸⁴ 2 U.S.C. § 1602(3)(4).

⁴⁸⁵ 2 U.S.C. § 1602(3)(3).

⁴⁸⁶ 2 U.S.C. § 1602(3)(8)(B). Ks. myös Luneburg (2009), 119.

⁴⁸⁷ Luneburg (2009), 91.

⁴⁸⁸ 2 U.S.C. § 1602(3)(8)(B)(xviii). Jos uskonnollinen yhdyskunta palkkaa ulkopuolisen toimiston lobbaamaan sen puolesta, ulkopuolisen toimiston tulee kuitenkin rekisteröityä. Ks. Lobbying Disclosure Act Guidance, reviewed January 31, 2017, 14.

⁴⁸⁹ Ks. myös Lobbying Disclosure Act Guidance, reviewed January 31, 2017, 7–8.

⁴⁹⁰ Esimerkiksi jos kyseessä on entinen virkamies, joka ottaa yhteyttä entiseen kollegaansa, tilanne tulkittaisiin helposti lobbausyritykseksi. Ks. Lobbying Disclosure Act Guidance, reviewed January 31, 2017, 8.

⁴⁹¹ 2 U.S.C. § 1602(3)(10): "The term 'lobbyist' means any individual who is employed or retained by a client for financial or other compensation for services that include more than one lobbying contact, other than individual whose lobbying activities constitute less than 20 percent of the time engaged in the services provided by such individual to that client over a three month period".

kun taas organisaation palveluksessa oleva lobbari viittaa niihin lobbareihin, jotka lobbaavat työnantajansa puolesta osana työtehtäviään. Tällainen työnantaja voi olla korporatio, ammattiliitto, etujärjestö tai mikä tahansa yksityishenkilöiden tai muiden tahojen muodostama koalitio siitä riippumatta, onko se järjestäytynyt virallisesti vai ei. Käsitteenä lobbausyritys kattaa myös asianajotoimistot tai muut oikeudellisia palveluja tarjoavat toimistot. Jos lobbausyritys ansaitsee (tai sen voidaan olettaa ansaitsevan) kolmen kuukauden aikana enemmän kuin 3 000 dollaria hoitamalla tietyn asiakkaan edunvalvontaa, sen täytyy rekisteröityä tämän asiakkaan osalta. Rekisteröitymisvelvollisuus koskee siis jokaista asiakasta erikseen. Asiakas määritellään LDA:ssa henkilöksi tai tahoksi, joka palkkaa toisen henkilön edustamaan hänen etujaan taloudellista tai muuta korvausta vastaan.⁴⁹² Tämä tarkoittaa sitä, että yrityksiä koskevat rekisterivaatimukset ovat asiakaskohtaisia: henkilö A voi olla lobbari yrityksen jonkin tietyn asiakkaan osalta mutta ei toisen esimerkiksi sillä perusteella, ettei se täytä kummankin osalta 20 prosentin sääntöä. Samalla lailla tuloraja (yli 3 000 dollaria) saattaa täyttyä ainoastaan toisen asiakkaan osalta. Työntekijälobbareita (in-house lobbyists) koskevat eri säännöt. Niiden osalta vastaava raja on 13 000 dollaria: jos kulut ylittävät (tai niiden oletetaan ylittävän) 13 000 dollarin rajan kolmen kuukauden ajanjaksolla, toiminta on katsottava lobbaukseksi.⁴⁹³ Tutkimus on arvioinut, että nämä rajat ylittyvät käytännössä varsin helposti.⁴⁹⁴ Kynnysarvot tarkoittavat kuitenkin sitä, että jos lobbarilla on pelkästään pro bono -asiakkaita, ei rekisteröityminen ole tarpeen.

Käytännössä 20 prosentin sääntö on ratkaiseva sen suhteen, pidetäänkö henkilöä lobbarina vai ei. Eli vaikka lobbaustoimiston asiakkaalta saama tulo ylittäisi 3 000 dollarin rajan, lobbaustoimiston ei tarvitse rekisteröityä, jos yksikään sen palveluksessa oleva lobbari ei täytä 20 prosentin sääntöä. 20 prosentin sääntö on myös joustava siinä suhteessa, että se antaa lobbarin itsensä määritellä, ylittyykö raja vai ei. Yhdysvalloissa tunnetaan sekä LDA-lobbarit, eli ne jotka täyttävät LDA:n 20 prosentin säännön että ei-LDA-lobbarit, jotka lobbaavat asiakkaan puolesta, mutta eivät täytä LDA:n määritelmää lobbarista.⁴⁹⁵ Tutkimuksen mukaan organisaatio voikin lobata runsaasti, vaikka yksikään sen palkkalistoilla olevista lobbareista ei (oman arvionsa mukaan) vastaa LDA:ssa asetettua lobbarin määritelmää.⁴⁹⁶ Eräiden arvioiden mukaan tällaisten ei-LDA-lobbareiden (kutsutaan myös varjolobbareiksi) muodostama harmaa markkina-alue on merkittävä ja suurin piirtein saman kokoinen kuin LDA-lobbareiden muodostama ryhmä.⁴⁹⁷

LDA:n mukainen rekisteröintivelvollisuus koskee tahoja, joka palkkaa lobbarin, ei lobbaria itseään. Yksinkertaistaen tämä tarkoittaa sitä, että yksittäiset lobbarit eivät rekisteröidy, heidän työnantajansa rekisteröityvät. LDA:n mukaan rekisteröityjä on joko lobbaustoimisto tai työntekijälobbareita (in-house lobbyists) työllistävä organisaatio. Ainoa poikkeus koskee niitä tapauksia, joissa lobbari työllistää itse itsensä. Siinä tapauksessa lobbari määritellään lobbausyritykseksi. Tällöin siihen sovelletaan edellä mainittua 3 000 dollarin sääntöä.

Jos lobbari täyttää edellä mainitut kriteerit, sen tulee rekisteröityä 45 päivän kuluessa siitä, kun työntekijä/lobbari (joka täyttää 20 prosentin säännön) on palkattu olemaan yhteydessä päätöksentekijään, tai siitä, kun työntekijä/lobbari (joka täyttää 20 prosentin säännön) on toista kertaa yhteydessä päätöksentekijään asiakkaan puolesta, sen mukaan kumpi ehdoista täyttyy ensin. Joka tapauksessa rekisteröinnin tulee tapahtua 45 päivän kuluessa.⁴⁹⁸ Rekisteröityminen tapahtuu niin, että rekisteröintivelvollinen toimittaa laissa määrätyt tiedot rekisterin toiminnasta vastaaville viranomaisille, eli senaatin ja edustajainhuoneen sihteeristöille

⁴⁹² 2 U.S.C. § 1602(3)(2).

⁴⁹³ Ennen 1.1.2017 raja oli 11 500 dollaria samalla ajanjaksolla. Tulorajoja tarkistetaan säännöllisin väliajoin kuluttajaindeksin perusteella.

⁴⁹⁴ Luneburg (2009), 92.

⁴⁹⁵ Luneburg (2009), 91.

⁴⁹⁶ Luneburg (2009), 119.

⁴⁹⁷ Thomas, H.F. – LaPira, T.M. (2017). How many lobbyists are in Washington? Shadow lobbying and the grey market for policy advocacy. *Interest Groups & Advocacy* 6, 199–214.

⁴⁹⁸ 2 U.S.C. § 1603(4)(a). Ks. myös Lobbying Disclosure Act Guidance, reviewed January 31, 2017.

(Secretary of the Senate ja Clerk of the House of Representatives). Rekisteritiedot toimitetaan sähköisesti yhden osoitteen kautta, jolloin ne ovat myös suuren yleisön käytettävissä heti rekisteröinnin tapahduttua.⁴⁹⁹

6.5.4. Rekisteriin sisällytetty tieto

LDA:n 5(b) pykälässä määritellään ne tiedot, jotka rekisteröinnin tulee sisältää. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että rekisteröintivelvollisen tulee täyttää rekisteröintikaavake LD-1, jossa annetaan perustiedot rekisteröityjästä ja asiakkaasta. Kaavakkeessa tulee ilmoittaa muun muassa seuraavat tiedot:

- a) rekisteröintivelvollisen nimi, osoite, puhelinnumero, toimipaikka ja yleiskuvaus sen toiminnasta
- b) samat tiedot rekisteröintivelvollisen asiakkaasta (työntekijälobbarin kohdalla tiedot ovat samat, eli työnantaja on sekä päämies että asiakas samanaikaisesti)
- c) sellaisen henkilön tai organisaation yhteystiedot, joka joko tukee rekisteröintivelvollisen lobbaustoimintaa yli 5 000 dollarilla neljännesvuosittain tai joka on määrävässä tai ohjaavassa suhteessa rekisteröintivelvolliseen⁵⁰⁰
- d) tiedot ulkomaisista päämiehistä
- e) intressialueet (esim. maatalous tai finanssimarkkinat), joihin lobbaus kohdistuu
- f) jos mahdollista, tieto niistä erityisistä tavoitteista/tehtävistä, joihin lobbaustoimet tulevat kohdistumaan tai ovat jo kohdistuneet (tällainen erityinen tieto on esimerkiksi lainsäädäntöehdotuksen numero ja otsikko)
- g) rekisteröintivelvollisen palveluksessa työskentelevät lobbarit sekä näiden henkilöiden lainsäädännölliset ja hallinnolliset tehtävät lobbauksen alkamista edeltävältä kahdelta vuodelta.

Rekisteröintivelvollisen tulee tehdä LDA:n mukainen rekisteröinti jokaisen asiakkaan puolesta erikseen.⁵⁰¹

LD-1-kaavakkeella annetaan tietoa myös niin kutsutuista vieraista agenteista. The Foreign Agents Registration Act (FARA) edellyttää, että ulkomaisen päämiehen edustajan tulee rekisteröityä Yhdysvaltain oikeusministeriöön 10 päivän kuluessa siitä, kun hän on ottanut toimeksiannon vastaan, ja ennen kuin hän tehnyt mitään toimeksiantoon liittyvää. Rekisteröinti kattaa toiminnan, joka kohdistuu kongressiin, liittovaltion virastoihin tai julkiseen mielipiteeseen. Ulkomaisia päämiehiä ovat esimerkiksi kolmannen valtion hallitus, poliittinen puolue tai yritys. FARA:n mukainen rekisteröintivelvollisuus on raskas, ja tietoja tulee päivittää joka kuudes kuukausi niin edustajan, päämiehen kuin toiminnankin osalta.⁵⁰² Ulkomaisia yrityksiä (ei siis hallituksia tai poliittisia puolueita) edustava henkilö voi valita, täyttääkö hän rekisteröintivelvollisuutensa LDA:n vai FARA:n kautta. Tällainen henkilö voi rekisteröityä LDA:n kautta,

⁴⁹⁹ Edustajainhuoneen sivusto on osoitteessa <https://lobbyingdisclosure.house.gov> ja senaatin sivusto osoitteessa <https://www.senate.gov/legislative/lobbyingdisc.htm#lobbyingdisc-lda>. Kaavakkeet voidaan syöttää samanaikaisesti molempiin tietokantoihin, vaikka ne käsitellään erikseen kummankin huoneen toimesta.

⁵⁰⁰ "An organization that actively participates in the planning, supervision, or control of lobbying activities".

⁵⁰¹ 2 U.S.C. § 1603(4)(b).

⁵⁰² 22 U.S.C. § 163(h) 2006.

vaikka hän ei täyttäisi LDA:n vaatimuksia.⁵⁰³ Rekisteröintivelvollisuuden laiminlyönnistä voi seurata enintään 10 000 dollarin sakko tai enintään viisi vuotta vankeutta.⁵⁰⁴

Rekisteröintivelvollisen tulee täyttää neljännesvuosittain raportti lobbaustoiminnasta. Raportti tunnetaan nimellä LD-2.⁵⁰⁵ Toisin kuin LD-1-kaavake, LD-2 on funktioltaan takautuva, sillä sen tarkoituksena on raportoida kolmen edellisen kuukauden toiminta. Aivan kuten rekisteröinti, myös LD-2-raportti tulee toimittaa jokaisen asiakkaan osalta erikseen.

LD-2:ssa tulee ilmoittaa:

- a) rekisteröintivelvollisen nimi, asiakkaan nimi ja mahdolliset muutokset ja päivitykset alkuperäiseen rekisteröintiin
- b) tieto intressialueista, joilla on ollut lobbaustoimintaa, sekä tieto niistä erityisistä asioista, joihin liittyen rekisteröintivelvollisen palveluksessa oleva lobbari on lobbannut, mukaan lukien, jos mahdollista, lainsäädäntöehdotuksen nimi ja numero⁵⁰⁶
- c) tieto rekisteröintivelvollisen palveluksessa olevista lobbareista
- d) tieto siitä, onko rekisteröintivelvollisen palveluksessa oleva lobbari ollut yhteydessä edustajainhuoneeseen, senaattiin tai liittovaltion virastoon
- e) tieto ulkomaisen päämiehen lukuun tehdystä lobbaustoiminnasta
- f) kokonaisarvio (a good faith estimate) lobbaustoimiston asiakkaiden maksamista summista niin, että arvio sisältää myös kaikki kolmannen tahon maksamat palkkiot
- g) kustannukset, joita lobbareita työllistävälle organisaatiolle on lobbauksesta aiheutunut viimeisen kolmen kuukauden ajalta (mukaan lukien kolmannelle taholle maksetut kustannusten korvaukset).

LDA ei edellytä rekisteröintivelvolliselta tietyn kirjanpitomenetelmän käyttämistä. Lain mukaan riittää, että raportissa annetaan rehellinen arvio asiakkaan maksamista palkkioista tai kustannusten korvauksista. LD-2:sta on huomattava se, että tietoa ei ole järjestelty yksittäisten lobbareiden mukaan. Tämä tarkoittaa sitä, ettei LD-2 anna tietoa siitä, kuka listatuista lobbareista työskenteli minkäkin erityisen asian parissa tai keihin he olivat yhteydessä. LD-2:n tietoja tulee päivittää säännöllisesti, ja LDA:ssa edellytetään, että rekisteröijä itse huolehtii siitä, että tieto on ajantasaista.⁵⁰⁷ Rekisteröintivelvollisen tulee huolehtia siitä, että se ilmoittaa rekisterin toiminnasta vastaaville viranomaisille, jos hän tai hänen palveluksessaan työskentelevä henkilö ei enää toimi lobbarina työpaikan vaihdoksen, eläkkeelle siirtymisen tai muun sellaisen syyn johdosta. Lisäksi rekisterinpitäjälle tulee ilmoittaa asiakassuhteissa tapahtuneista muutoksista.⁵⁰⁸ Ilmoitusvelvollisuudella on merkitystä pyöroovisäännösten soveltamisessa. Presidentti Trumpin hallinnon aikana virkamiehiä koskee viiden vuoden kielto lobata entistä työntantajansa, mutta muiden tahojen lobbaus on sallittua myös niissä asioissa, joista siirtyvä virkamies vastasi ennen lobbariksi siirtymistään. Lobbariksi siirtynyt virkamies ei kuitenkaan saa lobata saman hallinnon aikana tiettyjä erikseen määrättyjä virkamiehiä. Säännöt myös

⁵⁰³ Luneburg (2009), 104.

⁵⁰⁴ 22 U.S.C. § 618(a).

⁵⁰⁵ 2 U.S.C. § 1604(5)(a).

⁵⁰⁶ Ks. tarkempi määrittely Lobbying Disclosure Act Guidance, reviewed January 31, 2017, 19.

⁵⁰⁷ 2 U.S.C. § 1604(b)(1): "shall contain ... any changes or updates to the information provided in the initial registration".

⁵⁰⁸ 2 U.S.C. § 1603(4)(d).

sallivat lobbareiden siirtymisen virkamiehiksi, kunhan he eivät työskentele sellaisten asioiden parissa, joita he ovat edistäneet siirtymistä edeltävän kahden vuoden aikana. Lisäksi nykyinen hallinto on antanut virkamiehiksi siirtyneille lobbareille vapautuksia edellä mainituista säännöistä.⁵⁰⁹

Vuoden 2007 Honest Leadership and Open Government Act -lakiuudistus sisällytti rekisteröinnin piiriin niin kutsutun LD-203-raportin. Uudistuksen jälkeen LDA edellyttää, että rekisteröintivelvollinen rekisteröi puolivuositain tiedot kampanjalahjoituksista tai 200 dollaria ylittävät lahjoitukset poliitikoille tai päätöksentekijöille tapahtuman järjestämistä varten.⁵¹⁰ Tällä pyritään varmistamaan se, ettei lobbari kykene vaikuttamaan päätöksentekijöihin järjestämällä päällisin puolin neutraalilta näyttäviä tapahtumia. On huomattavaa, että tällaiset lahjoitukset kuuluvat LDA:n soveltamisalaan, eivät yleisen vaalirahoitusta koskevan lainsäädännön piiriin.⁵¹¹

Rekisteröinnit ja raportit ovat julkisesti saatavilla edustajainhuoneen ja senaatin sihteeristöjen verkkosivuilla, joilla tietoja voi etsiä, järjestellä sekä ladata esimerkiksi tutkimuskäyttöön.⁵¹² Sihteeristöjen antaman ohjeistuksen mukaan rekisteröintivelvollisten tulisi säilyttää rekisteröintien kopiot ja niitä tukeva asiakirja-aineisto vähintään kuuden vuoden ajan. Yhdysvaltain Government Accountability Office (GAO) järjestää säännönmukaisesti tarkistuksia rekisterin sisältämään tietoon ja voi silloin pyytää asiakirja-aineiston nähtäväkseen.⁵¹³

6.5.5. Hyvä edunvalvontatapa

Yhdysvalloissa rekisterin yhteyteen ei ole liitetty hyvää edunvalvontatapaa, jonka noudattamiseen edunvalvoja sitoutuisi rekisteröinnin yhteydessä. Yhdysvalloissa ei ole myöskään itesääntelyyn pohjautuvia edunvalvontatapoja. Lobbareiden ammatillinen edunvalvontajärjestö Association of Government Relations Professionals (ent. the American League of Lobbyists) yritti luoda hyvän edunvalvontatavan. Hanke hylättiin sen jälkeen, kun suurin osa lobbareista ilmoitti, etteivät he tule tukemaan tai noudattamaan edunvalvontatapaa.⁵¹⁴ Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että ammattikunnan valvonta ja lobbauksen hyvän tavan mukaisuuden varmistaminen kuuluu yhteiskunnalle, ei professiolle itselleen. Yhdysvalloissa lobbauksen eettisyyttä arvioidaankin usein lainsäädännön ja erityisesti perustuslain ensimmäisen lisäyksen valossa.⁵¹⁵

LDA:han sisältyykin säännöksiä, jotka pyrkivät sääntelemään lobbareiden käyttäytymistä. Lain mukaan lobbarin tulee virkamiehen pyynnöstä ilmoittaa seuraavat asiat ollessaan lobatavaan suullisesti yhteydessä: a) onko hän rekisteröitynyt, b) kuka asiakas on, c) onko asiakas ulkomainen ja d) onko ulkomaisella päämiehellä merkittävää roolia asiassa. Jos kyseessä on kirjallinen (mukaan lukien sähköinen) yhteydenotto, lobbarin tulee antaa tiedot siitä, onko kyseessä ulkomainen asiakas ja onko jollakin muulla ulkomaisella taholla merkittävä rooli edistettävässä asiassa.⁵¹⁶ Lisäksi virkamiehellä on lain mukaan velvollisuus neuvoa yhteydenottajaa siinä, onko hän LDA:ssa määritelty virkamies. Lisäksi vuoden 2007 Honest Leadership

⁵⁰⁹ Exec. Order N.13770. Ethics Commitments by Executive Branch Appointees (January 28, 2017), saatavilla osoitteesta:

<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-ethics-commitments-executive-branch-appointees/>. Obaman hallinnon sääntöjen mukaan virkamies, joka siirtyi lobbariksi, oli estynyt kahden vuoden ajan lobbaamasta niitä asioita, joiden parissa hän työskenteli siirtymistään edeltävät kaksi vuotta. Samat säännöt edellyttivät entiseltä virkamieheltä myös pidättyvyyttä siinä suhteessa, keneen hän saattoi olla yhteydessä: Lobbariksi siirtynyt virkamies ei saanut lobata saman hallinnon aikana tiettyjä erikseen määriteltyjä korkeita virkamiehiä. Lobbari ei voinut myöskään rajoituksetta hakeutua sellaisen viraston palvelukseen, johon hänellä oli lobbarina kontakteja. Ks. Exec. Order N. 13,490 § 1, 74 Fed. Reg. 4673 (Jan. 21, 2009). Ks. kootusti myös Maskell, J. (2014). Post-Employment, "Revolving Door," Laws for Federal Personnel Congressional Research Service. 7-5700 R42728, saatavilla osoitteesta: <https://fas.org/spp/crs/misc/R42728.pdf>.

⁵¹⁰ 2 U.S.C. § 1604(d)(1)(D).

⁵¹¹ 1971 Federal Election Campaign Act. Ks. myös Luneburg (2009), 102.

⁵¹² Edustajainhuoneen sivuston osoite on <http://lobbyingdisclosure.house.gov> ja senaatin <http://www.senate.gov/lobby>.

⁵¹³ Luneburg W.V. – Susman, T.M. (2009). The lobbying manual: A complete guide to federal lobbying law and practice, 4th ed. Chicago: American Bar Association.

⁵¹⁴ Dwoskin, E. (2012). Lobbyist on incremental mission to restore lobbying's good name. Bloomberg News, July 7: 78.

⁵¹⁵ Holyoke, T.T. (2017). A Theoretical foundation for assessing principal-agent problems in lobbying ethics and an empirical test. 6(4) Interest Groups & Advocacy.

⁵¹⁶ 2 U.S.C. § 1609(a).

and Open Government Act -muutoksen myötä lobbareiden on tullut osaltaan huolehtia siitä, etteivät he riko kongressin jäseniä koskevia eettisiä sääntöjä. Osana yllämainittua LD-203-raporttia lobbareiden tulee puolivuositain allekirjoittaa vakuutus siitä, että he ovat tietoisia kongressin jäseniä sitovasta lahjojen antamista koskevasta toimintaohjeesta ja etteivät he ole tietoisesti rikkoneet näitä sääntöjä. Lisäksi organisaation, joka sponsoroi kongressin jäsenelle matkan, tulee allekirjoittaa valaehdotus siitä, että matkan rahoitus noudattaa kongressin (eettisiä) sääntöjä.⁵¹⁷

6.5.6. Täytäntöönpano

Niiden tahojen, joita rekisteröintivelvollisuus koskee, tulee rekisteröityä Yhdysvaltain senaatin ja edustajainhuoneen sihteeristöille, jotka yhdessä huolehtivat rekisterin ylläpitoon ja täytäntöönpanoon kuuluvasta viranomaistoiminnasta. LDA:n mukaan sihteeristöt antavat ohjeistusta ja neuvontaa rekisteriin liittyvissä asioissa. Lisäksi viranomaisten tehtäviin kuuluu käydä läpi, ja tarpeen tullen myös varmistaa, rekisteröintien ja neljännesvuositain vaadittavien raporttien oikeellisuus, täydellisyys ja oikea-aikaisuus. Sihteeristöjen toimivaltuudet ovat käytännössä heikot. Lain sanamuodon mukaan sihteeristöjen tehtäviin kuuluu: "review, and, where necessary, verify and inquire to ensure the accuracy, completeness and timeliness of registration and reports".⁵¹⁸ Toimivalta muodostuu säännöksen yleispiirteisyyden takia varsin väljäksi ja pehmeäksi. Jos käy ilmi, että LDA:n sääntöjä on rikottu, sihteeristöt voivat ainoastaan antaa huomautuksen asianomaisille henkilöille.⁵¹⁹ Viranomaisilla on velvollisuus antaa rekisteröintivelvolliselle 60 päivää aikaa korjata rekisteröinnissä oleva virhe tai puutteellisuus. Viranomaisilla ei ole valtuuksia myöntää jatkoaikaa rekisteröinneille ja raporteille.⁵²⁰

Sen lisäksi, että sihteeristöt käsittelevät rekisteröinnit ja huolehtivat siitä, että ne ovat julkisesti saatavilla, ne kehittävät myös yhteisiä standardeja, joilla pyritään varmistamaan sääntelyn toteutuminen.⁵²¹ Sihteeristöt ovat antaneet ohjeistuksen LDA:n täytäntöönpanosta (Lobbying Disclosure Act Guidance).⁵²² Säännöllisin väliajoin tarkistettava ohjeistus ei ole oikeudellisesti sitova. Toimivaltaiset viranomaiset eivät ole toistaiseksi antaneet muuta ohjeistusta. United States Government Accountability Office (GAO) julkaisee vuosittain raportin LDA:n täytäntöönpanosta.⁵²³ Raportissa arvioidaan sitä, kuinka lobbarit täyttävät LDA:n mukaiset velvoitteensa ja onko viranomaisilla riittävät resurssit sekä oikeudelliset toimivaltuudet varmistaa asianmukainen täytäntöönpano. Raporttia varten GAO käy vuosittain läpi tietyn määrän satumanvaraisesti valittuja LD-2- ja LD-203-raportteja ja haastattelee lobbareita. Keväällä 2018 julkaistun raportin mukaan 87 prosenttia lobbareista huolehti LDA:n mukaisista velvollisuuksistaan ja 99 prosenttia niistä, jotka rekisteröityivät, toimittivat asianmukaisen dokumentaation tuloista ja menoista (LD-2). Nämä luvut vastaavat edellisten vuosien tietoja. Ongelmia on ilmennyt lähinnä lobbareiden aikaisempien työpaikkojen ilmoittamisessa, ja osa raporttia varten haastatelluista lobbareista ilmoittikin, etteivät he ole varmoja, kuinka heidän tulee raportoida aikaisemmat työ- ja harjoittelupaikat. LD-203-raportoinnista huolehti asianmukaisesti 93 prosenttia otoksen lobbareista.⁵²⁴

⁵¹⁷ Holman – Luneburg (2012), 86.

⁵¹⁸ 2 U.S.C. § 1607(c).

⁵¹⁹ 2 U.S.C. § 1605(a)(7).

⁵²⁰ Lobbying Disclosure Act Guidance, reviewed 31, January 2017, 15.

⁵²¹ 2 U.S.C. § 1605(a)(1).

⁵²² Luneburg (2009), 122. Lobbying Disclosure Act Guidance on saatavilla osoitteesta: <https://lobbyingdisclosure.house.gov/ldaguidance.pdf>.

⁵²³ 2 U.S.C. § 1614.

⁵²⁴ US Government Accountability Office (2017). 2017 Lobbying Disclosure. Observations on Lobbyists' Compliance with Disclosure Requirements. GAO-18-388: Published: Mar 30, 2018. Publicly Released: Mar 30, 2018, saatavilla osoitteesta: <https://www.gao.gov/products/GAO-18-388>, 27.

6.5.7. Sanktiot

Jos asianosaiselle tehty huomautus ei tehoa, sihteeristöt voivat siirtää asian Columbian piirikunnan syyttäjäviranomaisille (United States Attorney for the District of Columbia, USAO), jolla on mahdollisuus määrätä siviilioikeudellista sakkoa enintään 200 000 dollaria ja vankeutta enintään viisi vuotta.⁵²⁵ Vankeusrangaistus edellyttää, että LDA:ta koskeva rikkomus tai laiminlyönti on vakava ja tahallinen. Sakon määrää kasvatettiin tuntuvasti vuoden 2007 LDA:n muutoksella, sillä ennen muutosta sakkoa voitiin määrätä enintään 50 000 dollaria.

Elokuun 2018 alkuun mennessä senaatin sihteeristö on siirtänyt yli 17 000 epäiltyä LDA:n rikkomista koskevaa asiaa syyttäjäviranomaisille.⁵²⁶ Suurin osa asioista liittyy rekisteröinnin puuttumiseen, mikä osaltaan osoittaa sen, kuinka vaikea viranomaisten on nykysääntelyn puitteissa varmistua siitä, että rekisteröinti tai raportit ovat sisällöllisesti oikeita. Viranomaisen tarkistaa ensin tietokannasta, onko rikkomus korjattu. Sen jälkeen viranomaisen lähestyy asianomaista tahoa kirjeellä. Yleensä syyttäjäviranomaisen yhteydenotto riittää ratkaisemaan asian. Jos lobbari ei vastaa useampaankaan yhteydenottoon, USAO neuvottelee sihteeristön kanssa siitä, miten asiassa tulisi edetä. Jos kyse on lobbarista, joka ei aktiivisesti lobbaa, USAO keskeyttää täytäntöönpanon. Jos myöhemmin käy ilmi, että lobbari on käynnistänyt toimintansa uudelleen, USAO jatkaa täytäntöönpanoa.⁵²⁷ USAO:n mukaan ”kroonisia rikkojia” on vuosittain vain muutama, esimerkiksi vuonna 2016 tällaisia tapauksia oli neljä. Vuoden 2017 tietojen mukaan USAO oli lopettanut tutkinnan kahdessa tapauksessa. Kolmannessa se edelleen selvittää tapausta ja neljännessä se neuvottelee täytäntöönpanosta.⁵²⁸ Neuvotteluratkaisut ovatkin tyypillisiä lopputuloksia. Sovintojen hinnat määräytyvät tapauskohtaisesti, mutta yleisimmin sovintoratkaisut ovat olleet muutamia kymmeniä tuhansia dollareita.⁵²⁹ Vuoteen 2018 mennessä syyttäjäviranomaiset eivät ole turvautuneet vankeusrangaistuksiin.

Tutkimuksessa on arvioitu, että nykyinen täytäntöönpanomekanismi on liian raskas ja että suurimmassa osassa tapauksia hallinnollinen seuraamus olisi asianmukainen ja riittävä sanktio.⁵³⁰ Tutkimuksessa on myös ehdotettu, että rekisterin ylläpitoon liittyvä viranomaisvastuu tulisi siirtää kongressilta itsenäiselle viranomaiselle, jolle annettaisiin myös toimivalta antaa sitovaa ohjeistusta rekisteröinneistä. Samalla viranomaisella tulisi myös olla toimivalta määrätä siviilioikeudellista sakkoa hallinnollisessa käsittelyssä sekä mahdollisuus siirtää tarvittaessa asia oikeusministeriölle (Department of Justice) siviili- tai rikosoikeudellista käsittelyä varten missä tahansa liittovaltion oikeudellisella alueella.⁵³¹ LDA:n edeltäjän eli vuoden 1946 lobbauslainsäädännön mukaan sääntöjen rikkominen saattoi johtaa siihen, että lobbarilta kiellettiin yhteydenpito päätöksentekijöihin enintään kahden vuoden ajaksi. Tällainen sanktio on edelleen mahdollinen Kanadassa, mutta Yhdysvalloissa siitä luovuttiin vuoden 1995 uudistuksen yhteydessä perustuslaillisten huolien vuoksi.

6.5.8. Arviointi

Hyödyt ja haitat. Yhdysvaltain lobbarirekisteriä tulisi ensisijaisesti arvioida siitä näkökulmasta, sisältääkö se hyödyllistä tietoa siitä, kuka yrittää vaikuttaa keneen, minkälaisissa asioissa ja minkälaisin resurssein. Aivan kuten muissakin tarkastelluissa maissa, Yhdysvalloisakin asiaan voi antaa monta vastausta. Tällä hetkellä rekisteriin tallennetun tiedon avulla

⁵²⁵ USAO:lla on yksi kokoaikainen työntekijä ja viisi osa-aikaista. Lisäksi USAO:lla on mahdollisuus määrätä lisää henkilökuntaa huolehtimaan LDA:n alaisista asioista. Ks. US GAO (2017), 27.

⁵²⁶ Senaatin sivuilta löytyy laskuri, ks. https://www.senate.gov/legislative/Public_Disclosure/cumulative_total.htm. Edustajainhuone on puolestaan siirtänyt syyttäjäviranomaisille yli 4000 epäiltyä rikkomistapausta, ks. <https://lobbyingdisclosure.house.gov>.

⁵²⁷ US GAO (2017), 27.

⁵²⁸ US GAO (2017), 32.

⁵²⁹ Luneburg (2009), 123–124.

⁵³⁰ Luneburg (2009), 125.

⁵³¹ Luneburg (2009), 126.

voidaan vastata esimerkiksi seuraaviin kysymyksiin: ketkä ovat lobanneet liittovaltion sääntelyvirastoja tai Valkoisen talon henkilökuntaa, ketkä ovat käyttäneet eniten resursseja lobbaukseen, mitkä firmat saavat eniten tuloja lobbauksesta. Rekisterin sisältämää tietoa on myös käytetty identifioimaan epäasianmukaista edunvalvontaa (mm. Jack Abramoff -skandaali). Puutteitakin rekisterin sisältämän tiedon suhteen löytyy. Tutkimuksessa on erityisesti moitittu sitä, ettei Yhdysvaltain neljännesvuosittainen LD-2-raportti anna tarkkaa kuvaa yhteydenpidosta päätöksentekijöihin. Vaikka se sisältää luettelon lobattavista asioista sekä lobbareista, se ei yhdistä tietoa niin, että raportista saisi selville, kuka lobbareista työskenteli minkäkin asian parissa. LD-2-raportti ei myöskään yksilöi niitä päätöksentekijöitä, joihin on otettu yhteyttä lobbaustoiminnan aikana, vaikka se sisältää tiedot kontaktoiduista instituutioista.⁵³² Tutkimuksessa on ehdotettu, että LD-2:n sisältämä tieto organisoitaisiin siten, että sen avulla pystyttäisiin selvittämään, keskittääkö lobbari toimintansa niille intressialueille, joista hän on aikaisemmin vastannut virkamiehenä. Lisäksi tutkimuksessa on ehdotettu, että LD-2:n tulisi sisältää yksityiskohtaisempaa tietoa siitä, keihin lobbaus on kohdistunut ja minkälaista asiakirja-aineistoa heille on annettu lobbauksen kuluessa.⁵³³

On kuitenkin muistettava, että Yhdysvalloissa tätä keskustelua käydään perustuslain asettamissa puitteissa. Nykyistä tarkempi raportointivelvollisuus lisäisi rekisteröintivelvollisen sääntelytaakkaa, mikä saatettaisiin tulkita perustuslain kieltämäksi rajoitukseksi. Tutkimus on kuitenkin sitä mieltä, ettei kongressi ole vielä saavuttanut perustuslaillisia rajoja.⁵³⁴ Näkemys saa tukea siitä, että suurin osa GAO:n vuosiraporttia varten haastatelluista lobbareista on sitä mieltä, että LDA:n mukaiset vaatimukset ovat helppoja noudattaa. Sama tulos on saatu aikaisempinakin vuosina.⁵³⁵

Tutkimus on kritisoinut myös lobbarin lainsäädännöllistä määritelmää, ja erityisesti 20 prosentin sääntöä, joka jättää lobbarille itselleen harkintavaltaa sen suhteen, rekisteröitykö vai ei. Yhdysvalloissa toimiikin paljon niin kutsuttuja varjolobbareita, jotka katsovat, ettei heidän toimintansa täytä lainsäädännössä lobbaukselle asetettuja ehtoja. Vaikka tällaiset toimijat eivät välttämättä riko LDA:n määräyksiä, tutkimus on katsonut, ettei heidän toimintansa ole lain hengen mukaista. Tilanteen korjaaminen esimerkiksi lainsäädäntöä tiukentamalla ei ole kuitenkaan yksinkertaista. Eräiden arvioiden mukaan nimenomaan lainsäädännön muutokset, erityisesti vuoden 2007 Honest Leadership and Open Government Actin voimaantulo ja presidentti Obaman hyväksymät pyöröovea hillitsevät uudistukset, ovat kiihdyttäneet varjolobbaripopulaation kasvua. Yhdysvaltalaisen Center for Responsive Politics -tutkimusinstituutin mukaan rekisteröityneiden lobbareiden määrä on laskenut vuosien 2008 ja 2015 välillä noin kolmen prosentin vuosivauhtia noustuaan sitä ennen noin neljän prosentin vauhtia vuosina 1998–2007.⁵³⁶ Vuoden 2017 lopulla rekisteröityneitä lobbareita on vajaa 11 529, kun huippu saavutettiin vuonna 2007 14 824 rekisteröinnillä.⁵³⁷ Tutkimuksen mukaan kongressin tulisi määritellä uudelleen ”lobbari” ja ”lobbaus”, jos se haluaa varmistua siitä, että lobbaus tapahtuu läpinäkyvästi. Lisäksi Yhdysvalloissa tulisi harkita tapaamispäiväkirjoja.⁵³⁸

Suhde kansainvälisiin suosituksiin. Jos Yhdysvaltain lobbarirekisteriä tarkastellaan kansainvälisten suositusten valossa, käy ilmi, että lobbausta koskeva sääntely on pitkälti yhdenmukainen suositusten linjausten kanssa. Tämä ei tarkoita sitä, ettei Yhdysvaltain rekisterikäytäntöä ja -lainsäädäntöä voisi tarkastella suositusten näkökulmasta kriittisesti. Kansainvälisten suositusten mukaan lobbausta ja lobbaria koskevien määritelmien tulisi olla yksiselitteisiä

⁵³² Holman – Luneburg (2012), 83. Kanadan lobbaussääntelyn mukaan rekisteröityvän lobbarin tulee identifioida ne päätöksentekijät, joihin hän on ollut tai tulee olemaan yhteydessä.

⁵³³ Holman – Luneburg (2012), 84. Tutkimuksessa on moitittu rekisterin käytettävyyttä kongressin jäsenten näkökulmasta. Järjestelmästä ei ole helppoa etsiä tietoa siitä, kuka lobbauksen tietyn lainsäädäntöehdotuksen puolesta ja mitä he puoltavat. Ks. Drutman, L. – Mahoney, C. (2017). On the advantages of a well-constructed lobbying system: toward a more democratic, modern lobbying process. 6 *Interest Groups & Advocacy*, 290–310.

⁵³⁴ Luneburg (2009), 101.

⁵³⁵ US GAO (2017), 20.

⁵³⁶ Lukuihin on viitattu artikkelissa Thomas – LaPira (2017), 202.

⁵³⁷ Ks. <https://www.opensecrets.org/lobby/>.

⁵³⁸ Thomas – LaPira (2017), 212.

ja helposti ymmärrettäviä niin, ettei niiden tulkinta aiheuta ongelmia tai johda sääntelyaukkoihin. Yhdysvalloissa käytössä oleva lobbarin määritelmä on monipolvinen ja saattaa aiheuttaa tulkintaongelmia. Lisäksi sääntelyä on kritisoitu siitä, että se antaa lobbarille itselleen päätäntävaltaa sen suhteen, pitääkö hän itseään lobbarina vai ei. Tiedonantovelvollisuuden suhteen Yhdysvaltain rekisteriä koskee sama ongelma kuin monia muitakin malleja. Rekisteri ei anna tietoa siitä, keitä lobbari on tavannut.

Yhdysvalloissa ei ole käytössä hyvää edunvalvontatapaa. Hyvän edunvalvontatavan tarpeellisuuteen ei oteta kansainvälisissä suosituksissa selvää kantaa. Suosituksissa esitetään tiettyjä eettisiä menettelytapaperiaatteita, joiden mukaan lobbareiden tulisi käyttäytyä edunvalvontatoiminnassaan. Lobbareiden tulisi erityisesti huolehtia siitä, että heidän toimintansa vastaa avoimuuden, läpinäkyvyyden, rehellisyyden ja integriteetin periaatteita. Tämä edellyttää, että he toimivat rehellisesti ja avoimesti suhteessa julkisiin viranomaisiin, huolehtivat siitä, että rekisterissä oleva tieto on asianmukaista ja oikeata, välttävät eturistiriitojen syntymistä ja välttävät käyttämästä epäasiallisia painostuskeinoja lobbaustoiminnassaan. Menettelytapaperiaatteiden noudattaminen voidaan toki varmistaa muutenkin kuin hyvällä edunvalvontatavalla, mutta edunvalvontatapa on selkeä tapa varmistaa, että lobbarit jakavat yhteiset pelisäännöt.

Viranomaistoiminnan rooli. Senaatin ja edustajainhuoneen sihteeristöt huolehtivat rekisterin ylläpitoon kuuluvasta viranomaistoiminnasta. Käytännössä kyse on yhdestä viranomaisesta, mutta kahdesta eri toimijasta.⁵³⁹ Tämän erikoisuuden on nähty käytännössä vakavasti heikentävän LDA:n tehokasta täytäntöönpanoa. Teoriassa se, että kongressi vastaa lobbarirekisterin ylläpidosta, on kannatettavaa. Koska LDA koskee kongressia, sillä on intressi varmistaa, että LDA:han liittyvä viranomaistoiminta on hyvin johdettua ja resursoitua. Toisaalta LDA ei ulotu pelkästään kongressiin vaan koskee myös toimeenpanovaltaa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että lainsäädäntöelin huolehtii sääntelyn täytäntöönpanosta myös toimeenpanoelimeen ulottuvan lobbauksen osalta. Tässä piilee mahdollinen toimivaltakonflikti. Sihteeristöjen täytäntöönpanovalan on arvioitu olevan minimaalinen juuri tästä piilevästä riskistä johtuen.⁵⁴⁰ Kuten edellä todettiin, tutkimuksessa on suositeltu toimivaltuuksien siirtämistä sihteeristöiltä itsenäiselle virastolle, jolloin myös piilevä valtakonflikti laukeaisi.

Yhdysvalloissa ensisijainen vastuu rekisterin sisältämän tiedon asianmukaisuudesta ja virheettömyydestä kuuluu rekisteröintivelvolliselle itselleen. Yhdysvaltain täytäntöönpanoviranomaisten ohjeistuksen mukaan tietoja annettaessa on noudatettava tarpeellista huolellisuutta.⁵⁴¹ Puutteellisuutta tai virheellisyyttä koskevien täytäntöönpanokanteiden vähäinen määrä Yhdysvalloissa kuitenkin osoittaa, ettei sihteeristöillä ole resursseja eikä oikeudellisia valtuuksia tutkia rekisteröintien ja raporttien sisältämää tietoa. GAO tutkii vuosittain osan rekisteröinneistä vuosiraporttia varten, mutta sattumanvarainen otanta on pieni eikä anna luotettavaa kuvaa rekisteriin sisällytetyn tiedon laadusta.

Lainsäädäntö

Vuoden 1995 Lobbying Disclosure Act (LDA), jota muutettiin vuoden 2007 Honest Leadership and Open Government Actilla.

Hyvä edunvalvontatapa

Ei ole.

⁵³⁹ Luneburg (2009), 120. Luneburgin mukaan senaatin ja edustajainhuoneen yhteistoiminta ei ole aina sujuvaa.

⁵⁴⁰ Holman – Luneburg (2012), 84.

⁵⁴¹ Lobbying Disclosure Act Guidance, Reviewed January 31, 2017.

Lobbarirekisteri

Julkinen rekisteri. Rekisteröinti (LD-1) tulee tehdä jokaisen asiakkaan osalta erikseen. Lisäksi rekisteröintivelvollisen tulee toimittaa neljännesvuosittain raportti lobbaustoiminnastaan (LD-2).

Pakollinen/vapaaehtoinen

Pakollinen.

Lobbauksen määritelmä

Kyse on yhteydenotosta tai siihen valmistautumisesta. Yhteydenotto tarkoittaa sitä, että lobbari ottaa asiakkaan puolesta yhteyttä – joko suullisesti tai kirjallisesti – päätöksentekijään tai lainsäädäntö- tai täytäntöönpanoelimen virkamieheen. Asia voi koskea niin lainsäädäntöehdotusta kuin muitakin ehdotuksia ja aloitteita, mukaan lukien erilaiset julkishallinnon ohjelmat, lainat ja senaatin virkanimitykset. Jotta kyse on lobbaukseksi määriteltävästä toiminnasta, lobbausyhteydenottoja tulee olla yksi tai enemmän.

Rekisterin kattavuus

Laajahko. LDA:n mukaan rekisteröintivelvollisia ovat ne, jotka toimivat asiakkaan tai työnantajansa puolesta taloudellista tai muuta korvausta vastaan, joilla on vähintään yksi lobbauskontakti ja jotka käyttävät vähintään 20 prosenttia työajastaan lobbaukseen kolmen kuukauden ajanjaksolla. Rekisteröintivelvollisuus ei koske yksityishenkilöitä, jotka edistävät omaa asiaansa, tai tahoja, jotka eivät saa korvausta edunvalvontatoimistaan, eli tarjoavat pro bono -palveluja.

Pääsy parlamentin tiloihin ja muut kannustimet

Rekisteröityneitä lobbareita eivät koske kannustimet. Lobbareiksi siirtyneet entiset kongressin jäsenet eivät saa käyttää edustajainhuoneen tai senaatin tiloja.

Vastaava viranomainen

Yhdysvaltain senaatin ja edustajainhuoneen sihteeristöt vastaavat yhdessä LDA:n hallinnoinnista ja rekisterin ylläpidosta.

Sanktiot ja täytäntöönpano

Columbian piirikunnan syyttäväviranomaisilla on mahdollisuus määrätä siviilioikeudellista sakkoa enintään 200 000 dollaria ja vankeutta enintään viisi vuotta. Vankeusrangaistus edellyttää, että LDA:ta koskeva rikkomus tai laiminlyönti on vakava ja tahallinen.

Karenssiajat

Entisiä edustajainhuoneen jäseniä koskee vuoden ja senaatin jäseniä kahden vuoden karenssiaika, jolloin he eivät saa lobata kongressia. Presidentti Trumpin hallinnon aikana virkamiehiä koskee viiden vuoden kieltö lobata entistä työnantajaansa, muiden tahojen lobbaus on sallittua. Uudet säännöt sallivat myös lobbareiden siirtymisen virkamiehiksi, kunhan he eivät työskentele sellaisten asioiden parissa, joita he ovat edistäneet siirtymistä

edeltävän kahden vuoden aikana. Lisäksi nykyinen hallinto on antanut virkamiehiksi siirtyneille lobbareille vapautuksia edellä mainituista säännöistä.

Tapaamispäiväkirjat

Eivät ole käytössä.

7. VERTAILU JA ARVIOINTI

7.1. Vertailu

Viimeisessä luvussa arvioidaan lobbarirekisterin kansainvälisiä malleja kolmen tutkimuskysymyksen valossa ja vedetään yhteen edellä tehty maakohtaiset johtopäätökset. Ensin jaksossa käydään läpi lobbarirekisteriin liitettyt pääkohdat havainnollistavien taulukoiden avulla.⁵⁴² Sen jälkeen jaksossa vastataan yleisesti kolmeen selvitykselle annettuun tutkimuskysymykseen:

1. Miten eri maissa valitut ratkaisumallit suhteutuvat kansainvälisiin suosituksiin (esim. OECD ja Euroopan neuvosto)?
2. Mikä on kussakin kohdemaassa viranomaistoiminnan rooli lobbarirekisteriin liittyvän toiminnan suhteen?
3. Millaisia hyötyjä ja haittoja eri malleissa on havaittavissa?

Taulukko 1. Rekisteröintivelvollinen / rekisteröintiin oikeutettu taho

	Lobbari	Työnantaja	Kansalaisjärjestö	Työmarkkintatहत	Asiakas	Yksityishenkilö
EU	Kyllä, jos itsenäinen ammatinharjoittaja	Kyllä	Kyllä	Kyllä, paitsi SEUT 154 artikla	On mahdollista	Ei
Irlanti	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Ei	Kyllä
Iso-Britannia	Kyllä	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei

⁵⁴² Taulukot ovat selvityksen kirjoittajien tekemiä.

Itävalta	Kyllä, jos lobbausyritys	Kyllä	Pääsääntöisesti	Rajoitusti	Ei	Ei
Yhdysvallat	Kyllä, jos itsenäinen ammatinharjoittaja	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Ei	Ei

Merkittävin ero EU:n avoimuusrekisterin ja muiden rekisterien välillä on se, että EU:ssa ei ole rekisteröintivelvollisia vaan ainoastaan rekisteröintiin oikeutettuja tahoja, joiden piiri on laaja. Kaikkien organisaatioiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien, jotka harjoittavat rekisterin kattamaa toimintaa tai valmistelevat tällaista toimintaa, edellytetään rekisteröityvän. Koska EU:n avoimuusrekisteri ei määrittele lobbaria vaan lobbauksen, rekisteröityminen koskee yhtä lailla niin lobbaria itseään kuin lobbarin työnantajaa, joka voi olla siis konsulttitoimisto tai esimerkiksi yritys, jolla on oma edunvalvontayksikkö. Rekisterissä on siis tahoja, jotka toimivat lobbareina, sekä niitä, jotka työllistävät lobbareita. Käytäntö on kuitenkin se, että lobbari, joka työskentelee konsulttitoimistolle, ei itse rekisteröidy vaan konsulttitoimisto, jolle hän työskentelee, rekisteröityy. Ne yksittäiset lobbarit, joita avoimuusrekisteristä löytyy, työskentelevät siis itsenäisinä ammatinharjoittajina. Konsultti- ja lakiasiantuntijatoimistojen ja itsenäisinä ammatinharjoittajina toimivien konsulttien asiakaskin voi halutessaan rekisteröityä, mutta se ei ole välttämätöntä. Voimassa oleva toimielinten välinen sopimus ei mainitse mitään yksityishenkilöistä. Vuonna 2016 julkistettu ehdotus uudeksi toimielinten väliseksi sopimukseksi sulkee kuitenkin nimenomaisesti rekisterin ulkopuolelle tilanteet, joissa kansalaiset ovat yhteydessä johonkin kolmesta toimielimestä pelkästään yksityishenkilön ominaisuudessa.

Irlannissa rekisteröintivelvollisuus on lähtökohtaisesti laaja ja kattaa useimmat eri toimijat, niin kauan kuin nämä tekevät ammatikseen sitä työtä, minkä puitteissa he lobbaavat. Rekisteröityvä taho voi olla yritys, sen työntekijä, omistaja, ammattilobbari tai kansalaisjärjestö. Asiakkaan ilmoittaa rekisteriin lobbari. Rekisteriä on rajattu siten, etteivät pienyritysten omistajat tai vapaaehtoisjärjestöjen työntekijät joudu rekisteröitymään. Irlannin rekisterin erikoisuus on se, että aivan kaikki joutuvat rekisteröitymään, jos yhteydenpito koskee maankäyttö- ja kaavoitusasioita. Rekisteriin ilmoitettavien tapahtumien määrää, ja siten osin rekisteröitymistäkin, on rajoitettu tilannekohtaisesti siten, ettei monia yhteydenottoja ole pakko ilmoittaa ja ettei joikaista yhteydenottoa rekisteröidä erikseen vaan niistä ilmoitetaan yhdessä merkinnässä kolmannesvuosittain.

Isossa-Britanniassa järjestelmä on hyvin minimalistinen: ainoastaan konsultti-lobbarit, jotka edustavat jotakin kolmatta tahoa, rekisteröityvät. Heille rekisteröityminen on pakollista, eikä asiakasta saa edustaa, ellei ole rekisterissä.

Itävallassa rekisteröintivelvollisia ovat lobbausyritykset eli yritykset, joiden toimialaan kuuluu lobbaustoimeksiantojen vastaanottaminen ja toteuttaminen, ja yritykset, jotka työllistävät henkilöitä, joiden tehtävänä on edistää työnantajanaan toimivan yrityksen tai konsernin etuja. Myös itsehallintoelimien (esimerkiksi ammattiliittojen) ja intressiyhtymien (esimerkiksi kansalaisjärjestöjen) tulee rekisteröityä. On huomioitava, että kansalaisjärjestöt ovat rekisteröintivelvollisia ainoastaan niissä tapauksissa, joissa niitä edustaa päätoiminen lobbari. Yksityishenkilöt eivät rekisteröidy. LDA:n pääsäännön mukaan rekisteröintivelvollisuus on taholla, joka palkkaa lobbarin, ei yksittäisellä lobbarilla. Yhdysvalloissa lobbari itse ei siis ole rekisteröintivelvollinen muuta kuin niissä poikkeustapauksissa, kun hän työllistää itse itsensä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että asiakas, joka palkkaa lobbarin esimerkiksi konsulttitoimistosta,

rekisteröityy. Rekisteröinnistä huolehtii organisaatio (esimerkiksi konsulttitoimisto), joka työllistää lobbareita, tai lobbari, joka työllistää itse itsensä. Myöskään Yhdysvalloissa omaa henkilökohtaista asiaansa edistävä henkilö ei ole rekisteröintivelvollinen. Poikkeus koskee laajemmin myös ruohonjuurivaikuttamista (grassroots lobbying), jolla tarkoitetaan sitä, että yksittäiset henkilöt ovat esimerkiksi kansalaisjärjestön pyynnöstä yhteydessä omiin (kansan)edustajiinsa. Ruohonjuurivaikuttaminen ei siis ole LDA:n piiriin kuuluvaa vaikuttamista.

Useassa maassa työmarkkinaosapuolet nauttivat erityistä suojaa. Esimerkiksi Itävallassa LobbyG-laki ei pidä työmarkkinaosapuolia lobbareina, ja laki koskeekin niiden toimintaa rajoitetusti. Euroopan unionissa avoimuusrekisteri ei koske toimintoja, jotka liittyvät perussopimuksissa mainittuun työmarkkinaosapuolten väliseen vuoropuheluun. Avoimuusrekisterin työmarkkinajärjestöjä koskeva poikkeus kattaa ainoastaan perussopimuksessa tarkoitetun vuoropuhelun, ja muilta osin työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen tulee rekisteröityä. Suomalaisista toimijoista esimerkiksi Elinkeinoelämän keskusliitto ja SAK ovat molemmat rekisteröityneet avoimuusrekisteriin. Irlannissa työmarkkinaosapuolet rekisteröityvät normaalisti, mutta palkkaneuvotteluihin liittyvää yhteydenottoa työnantajana toimivaan tai tätä edustavaan julkiseen virkaan nimettyyn henkilöön ei ilmoiteta rekisteriin. Ison-Britannian rekisteri ei koske työmarkkinajärjestöjä, elleivät nämä toimi konsultti-lobbareina. Silloin se koskee niitä normaalisti.

Taulukko 2. Rekisterin sisältämä tieto

	Perustiedot	Edistettävät asiat	Asiakkaat	Rahoitustiedot	Päätöksentekijä
EU	X	X	X	X	-
Irlanti	X	X	X	-	X
Iso-Britannia	X	-	X	-	-
Itävalta	X	X ⁵⁴³	X ⁵⁴⁴	X	-
Yhdysvallat	X	X	X	X	- ⁵⁴⁵

EU:ssa rekisteröityjä ilmoittaa organisaation perustiedot mukaan lukien rekisterin soveltamisalaan kuuluvaan toimintaan osallistuvat henkilöt eli edunvalvontaa rekisteröityjän lukuun harjoittavat henkilöt. Näiden perustietojen lisäksi rekisteriin tulee sisällyttää tietyt erityiset tiedot. Rekisteriin tulee toimittaa yksityiskohtaiset tiedot tärkeimmistä lainsäädäntöehdotuksista tai toimintapolitiikoista, jotka ovat rekisteröidyn rekisterin kattamien toimintojen kohteena. Kaikkien rekisteröityneiden on toimitettava myös arvio hoitamiensa rekisterin kattamien toimintojen vuotuisista kustannuksista. Konsultti- ja lakiasiantuntijatoimistojen ja itsenäisinä ammatinharjoittajina toimivien konsulttien on lisäksi toimitettava luettelo kaikista asiakkaista, joiden puolesta he hoitavat rekisterin kattamia toimintoja. Rekisteröinnin piiriin ei kuulu tieto lobbauksella tavoitetuista päätöksentekijöistä.

Irlannissa rekisteröityjä ilmoittaa yhteystietojensa lisäksi neljän kuukauden välein, kenen tai keiden kanssa hän on ollut yhteydessä, kuinka usein, millä tavoin ja mistä aiheesta. Kun kyse

⁵⁴³ Ei julkista tietoa. Lisäksi velvollisuus raportoida toimeksiantajasta koskee ainoastaan osastoon A kuuluvia edunvalvoja.

⁵⁴⁴ Ei julkista tietoa.

⁵⁴⁵ LD-2-raporttiin sisältyy kuitenkin tieto siitä, onko rekisteröintivelvollisen palveluksessa oleva lobbari ollut yhteydessä edustajainhuoneeseen, senaattiin tai liittovaltion virastoon.

on yrityksestä tai yhdistyksestä, jolla on useampia työntekijöitä, on myös kerrottava, kuka on ollut päävastuussa lobbaamisesta. Taloudellinen informaatio on jätetty rekisterin ulkopuolelle. Jos lobbari on edustanut asiakasta, täytyy myös asiakkaasta ilmoittaa vastaavat yhteystiedot kuin lobbarista itsestään. Isossa-Britanniassa asia on jälleen poikkeuksellisen yksinkertainen: rekisteriin ilmoitetaan lobbarin yhteystiedot. Tämän jälkeen neljännesvuosittain lobbari ilmoittaa asiakkaat, joiden puolesta hän on lobannut kuluneen neljännesvuoden aikana.

Itävallassa rekisteriin sisällytetty tieto riippuu rekisteröityjistä ja siitä, mihin osastoon (A–D) se kuuluu. Kaikkien rekisteröityneiden on – osastosta riippumatta – toimitettava perustiedot organisaatiosta sekä tiedot tilikauden aikana lobbaustoiminnasta kertyneestä liikevaihdosta. Näihin tietoihin sisältyy myös lobbaustoimintaa rekisteröityjän lukuun harjoittavat tahot. Nämä tiedot ovat julkisia. Lisäksi lobbausyritysten (osasto A) tulee ilmoittaa asiakkaan nimi ja toimeksiannon tavoite. Nämä tiedot eivät ole julkisia. Yritysten, joilla on oma edunvalvontayksikkö (osasto B), sekä itsehallintoelimien ja intressiyhtymien (osastot C ja D) tulee toimittaa perustiedot organisaatiosta sekä taloudelliset tiedot. Toisin kuin lobbausyritysten, niiden ei tarvitse toimittaa tietoa edistetyistä asioista. Kaikissa tapauksissa rekisteröityneiden tulee sisällyttää rekisteröintiin tieto organisaation noudattamasta hyvästä edunvalvontatavasta.

Yhdysvalloissa rekisteröinti tulee suorittaa jokaisen asiakkaan osalta erikseen. Tämä ei siis tarkoita sitä, että asiakas huolehtii rekisteröinnistä, vaan sitä, että – toisin kuin esimerkiksi EU:ssa – rekisteröintivelvollisen tulee huolehtia rekisteröinnistä *jokaisen asiakkaan* puolesta erikseen. Rekisteröintikaavakkeessa LD-1 toimitetaan perustiedot rekisteröityjistä mukaan lukien tieto niistä erityisistä tavoitteista tai tehtävistä, joihin lobbaustoimet tulevat kohdistumaan tai ovat jo kohdistuneet. LD-1:ssä ilmoitetaan myös rekisteröintivelvollisen palveluksessa työskentelevät lobbarit sekä näiden henkilöiden lainsäädännölliset ja hallinnolliset tehtävät lobbauksen alkamista edeltävältä kahdelta vuodelta. Neljännesvuosittaisessa LD-2-raportissa tehdään jälkikäteinen selvitys lobbaustoiminnasta. Selvitys kattaa tiedon niistä erityisistä asioista, joihin liittyen rekisteröintivelvollisen palveluksessa oleva lobbari on lobannut, mukaan lukien lainsäädäntöehdotuksen nimi ja numero ja tieto siitä, onko rekisteröintivelvollisen palveluksessa oleva lobbari ollut yhteydessä edustajainhuoneeseen, senaattiin tai liittovaltion virastoon. Instituutiota lukuun ottamatta raportti ei sisällä tietoa lobbauksen kohteesta. Tässä suhteessa Yhdysvaltain rekisteri muistuttaa EU:n avoimuusrekisteriä. Lisäksi lobbaus-toimistojen tulee ilmoittaa arvio kokonaissummasta, jonka asiakas on maksanut lobbauspäveluista, ja lobbareita työllistävän organisaation tulee ilmoittaa kaikki kustannukset, joita lobbauksesta on aiheutunut viimeisen kolmen kuukauden ajalta.

Taulukko 3. Rekisterin institutionaalinen ulottuvuus

	Parlamentti	Hallitus	Virastot	Paikallishallinto
EU	X	X	ehkä	-
Irlanti	X	X	X	X
Iso-Britannia	-	X	-	-
Itävalta	X	X	X	X
Yhdysvallat	X	osittain	X	-

EU:n avoimuusrekisterin institutionaalinen ulottuvuus on määritelty jokseenkin epäselvästi. Toisaalta vuoden 2014 toimielinten välisessä sopimuksessa määritellään lobbaukseksi yhteydenpito unionin toimielinten jäseniin ja heidän avustajiinsa, virkamiehiin tai muuhun henkilöstöön (7 kohta). Kohdassa 19 todetaan, että rekisteröintikelpoisuutta arvioitaessa on otettava huomioon toiminnot, jotka kohdistuvat (suoraan tai välillisesti) unionin toimielimiin, virastoihin ja elimiin sekä niiden jäseniin ja heidän avustajiinsa, virkamiehiin ja muuhun henkilöstöön. Tämä tarkoittaisi muun muassa sitä, että esimerkiksi Euroopan keskuspankkia ja unionin virastoja lobbaavan tahon tulisi rekisteröityä. Toisaalta sopimus on solmittu komission ja parlamentin välillä, mikä rajoittaa sopimuksen laajentamista muihin tahoihin. Selvää on kuitenkin se, että avoimuusrekisteri ei kata jäsenvaltioihin eikä etenkin niiden pysyviin edustustoihin Euroopan unionissa kohdistuvia toimia, vaikka uusi ehdotus antaisi jäsenvaltioiden pysyville edustoille mahdollisuuden vapaaehtoisesti soveltaa avoimuusrekisteriä omassa toiminnassaan (13 artikla).

Irlannissa lobbauksen kohteisiin lasketaan ministerien lisäksi apulaismministerit, näiden molempien erityisavustajat, senaattorit, kansanedustajat, paikallishallinnon toimitusjohtajat, apulaistoimitusjohtajat (Dublinin kaupunginvaltuustossa), palvelujohtajat, henkilöstö- ja talousosastojen päälliköt, pääsihteerin, toisen sihteerin, apulaissihteerin sekä johtajan roolissa julkisissa virastoissa toimivat virkamiehet. Isossa-Britanniassa lobbarirekisteri kattaa vain ministerien ja kansliapäälliköiden lobbaamisen.

Itävallan LobbyG määrittelee ”toimihenkilöt”, joihin kohdistuvaa vaikuttamista laki säätelee. Näihin toimihenkilöihin kuuluvat liittovaltion presidentti, liittovaltion tai osavaltion ministerit ja virkamiehet sekä muut yleiset kansalliset edustajat, jotka toimivat lainsäädännöllisissä tai lakia toimeenpanevissa tehtävissä liittovaltion, osavaltioiden, kuntien tai kuntaliitosten tasolla. Yhdysvalloissa lobbauksen kohteena olevat tahot on jaoteltu kahteen pääkategoriaan: lainsäädäntö- ja täytäntöönpanoelimeen. Ensimmäiseen kategoriaan kuuluvat esimerkiksi kongressin jäsenet sekä senaatin ja edustajainhuoneen virkamiehet. Toimeenpanoelimeen kuuluvat esimerkiksi presidentti, varapresidentti, Valkoisen talon virkamiehet sekä muut laissa erikseen määritellyt korkea-arvoiset virkamiehet esimerkiksi liittovaltion virastoissa. LDA koskee lähes kaikkia lainsäädäntöelimeen kuuluvia päätöksentekijöitä ja virkamiehiä, mutta ainoastaan rajattua osaa toimeenpanoelimeen kuuluvasta henkilöstöstä.

Taulukko 4. Hyvä edunvalvontatapa

EU	On
Irlanti	On
Iso-Britannia	On
Itävalta	On
Yhdysvallat	Ei

Hyvä edunvalvontatapa on käytössä kaikissa muissa järjestelmissä paitsi Yhdysvalloissa. EU:ssa rekisteröitynyt taho sitoutuu noudattamaan hyvää edunvalvontatapaa rekisteröityessään. Hyvä edunvalvontatapa on kaikille sama. Lisäksi rekisteröityjä voi ilmoittaa muut edunvalvontatavat, joita se noudattaa toiminnassaan. Itävallassa rekisteröityvä taho saa itse valita noudatettavan edunvalvontatavan. Valittu hyvä edunvalvontatapa tulee ilmoittaa rekisteröity-

essä sekä rekisteröityneen tahon omilla verkkosivuilla. Useimmat käyttävät ÖPAVin (Österreichische Public Affairs -Vereinigung) laatimaa ja ylläpitämää normistoa. Irlannissa ja Isossa-Britanniassa on perinteisesti useita epämuodollisia hyvän edunvalvontatavan normistoja. Irlannissa ollaan säätämässä yksi yleinen hyvä edunvalvontatapa, Isossa-Britanniassa tämä jää itsesääntelyn varaan.

Suurin ero järjestelmien välillä näyttää olevan siinä, onko maassa käytössä yksi kaikille yhteinen edunvalvontatapa vai voiko lobbari itse valita sovellettavan edunvalvontatavan useasta mahdollisesta tavasta. EU:ssa on yksi yhteinen edunvalvontatapa, ja Irlannissakin tällaista säädetään. Isossa-Britanniassa on käytössä itsesääntelyyn perustuva usean tavan malli, samoin kuin Itävallassa. Itävallassa kuitenkin useimmat käyttävät ÖPAVin laatimaa normistoa, mikä tarkoittaa sitä, että käytössä on tosiasiallisesti vain yksi edunvalvontatapa. Kansainvälisten mallien perusteella voisikin arvioida, että kehitys kulkee monen edunvalvontatavan järjestelmästä kohti yhtä yleistä edunvalvontatapaa.

Taulukko 5. Sitovuus

	Pakollinen	Vapaaehtoinen
EU		X
Irlanti	X	
Iso-Britannia	X	
Itävalta	X	
Yhdysvallat	X	

Sitovuuden suhteen EU on poikkeus, sillä sitä lukuun ottamatta kaikissa muissa maissa rekisteri on pakollinen. Tosiasiassa EU:nkin rekisteri on pakollinen, koska toimielinten (komissio, parlamentti) henkilökuntaan kuuluvat tapaavat käytännössä ainoastaan niitä tahoja, jotka ovat rekisteröityneet. EU:n toimielimet neuvottelevat parhaillaan pakollisesta lobbarirekisteristä. Sekin on käytännössä ainoastaan tosiasiallisesti (de facto) pakollinen, koska käytössä oleva sääntelyinstrumentti (toimielinten välinen sopimus) ei anna mahdollisuutta antaa sitovaa lainsäädäntöä. Tämä tarkoittaa sitä, että jatkossakin sitovuus ilmenee siten, että edunvalvojan tulee rekisteröityä voidakseen sopia tapaamisen toimielinten henkilökuntaan kuuluvan henkilön kanssa.

Taulukko 6. Valvonta

	Hallitus	Parlamentti	Itsenäinen vi-ranomainen	Paikallishallinto
EU	X	X		
Irlanti			X	
Iso-Britannia			X	

Itävalta	X			X
Yhdysvallat		X		

Valvontaa varten vertailumaissa on kehitetty erilaisia malleja. Itävallassa rekisterin valvonnasta vastaa oikeusministeriö. Seuraamusten määrääminen on uskottu paikallishallinnoille, mutta niiden tulee toimia yhteistyössä oikeusministeriön kanssa. EU:ssa valvonnasta ja täytäntöönpanosta vastaa avoimuusrekisterin yhteinen sihteeristö, johon kuuluu virkamiehiä komissiosta ja parlamentista. Vastuu on siis jaettu lainsäädäntö- ja toimeenpanoelinten välille. Yhdysvalloissa vastuu on lainsäädäntöelimellä, sillä kongressin sihteeristöt huolehtivat LDA:n hallinnoinnista ja rekisterin ylläpidosta. Irlannissa ja Isossa-Britanniassa valvonnasta vastaa itsenäinen virasto, Irlannissa Standards in Public Office Commission ja Isossa-Britanniassa erikseen perustettu konsultti-lobbarien rekisterinpitäjä (registrar).

Taulukko 7. Sanktiot

	Huomautus/va-roitus	Sakko	Rekisteristä poistaminen	Vankeusrangaistus
EU	X	-	X	-
Irlanti	X	X	X	X
Iso-Britannia	X	X	X	-
Itävalta	-	X	X	-
Yhdysvallat	X	X	-	X

Koska EU:n avoimuusrekisteri on vapaaehtoinen, rekisteröintivelvollisuuden noudattamatta jättämisestä ei voida langettaa sanktioita. Avoimuusrekisterin sihteeristö voi ainoastaan kehottaa lobbaria rekisteröitymään. Jos rekisteröityneen tiedoissa on virheitä tai rekisteröinti ei täytä muuten laissa asetettuja vaatimuksia, rekisteröitynyt voidaan poistaa rekisteristä, jos hän ei korjaa tietoja. Sama koskee tilanteita, joissa rekisteröitynyt ei, huomautuksesta huolimatta, noudata hyvää edunvalvontatapaa.

Irlannissa sanktiot vaihtelevat huomautuksista ja pienistä hallinnollisista sakoista lobbaustietoja koskevien pienten laiminlyöntien tapauksessa enimmillään kahden vuoden vankeusrangaistuksiin suuremmissa rikkeissä, kuten rekisteröitymättä lobbaamisessa tai tutkinnan estämisessä. Käytössä on myös rekisteristä poistaminen ja väärinkäytösten julkistaminen. Isossa-Britanniassa rekisterinpitäjä voi antaa rekisteröinnin laiminlyönnistä, rekisteröitymättä edustamisesta tai väärän tiedon ilmoittamisesta ensin huomautuksia ja sitten enintään 7 500 punnan hallinnollisen sakon.

Itävallassa sanktiot ovat mahdollisia, mutta koskevat käytännössä ainoastaan osastoihin A ja B kuuluvia yrityksiä, eli lobbaustoimistoja ja lobbareita työllistäviä yrityksiä. Jos näihin osastoihin kuuluva toimija laiminlyö rekisteröitymisvelvollisuutensa, hän syyllistyy hallinnolliseen rikkomukseen. Rekisteröitymisvelvoitteen laiminlyönnistä voidaan langettaa 20 000 euron sakko. Rahsakon suuruus voi nousta enintään 60 000 euroon, jos rekisteröintivelvollinen

laiminlyö toistuvasti velvollisuuttaan rekisteröityä. Jos osastoihin A ja B kuuluva yritys laiminlyö muulla tavoin velvoitteitaan (esimerkiksi ei päivitä rekisterin sisältämiä tietoja), hallinnollisesta rikkomuksesta voidaan antaa 10 000 euron sakko, jota voidaan korottaa 20 000 euroon saakka. Vakavissa rikkomustapauksissa oikeusministeri voi poistaa yrityksen lobbarirekisteristä vähintään kolmen vuoden ajaksi.

Yhdysvalloissa ensimmäinen askel on aina senaatin ja edustajainhuoneen sihteeristöjen huomautus. Jos asianosaiselle tehty huomautus ei tehoa, asia voidaan siirtää Columbian piirikunnan syyttäväviranomaisille, joilla on mahdollisuus määrätä siviilioikeudellista sakkoa enintään 200 000 dollaria ja vankeutta enintään viisi vuotta. Vankeusrangaistuksen määrääminen edellyttää, että LDA:ta koskeva rikkomus tai laiminlyönti on vakava ja tahallinen. Syyttäväviranomainenkin lähestyy ensin asianomaista tahoa kirjeellä, ja tilanne pyritään ratkaisemaan neuvotellen. Yleensä syyttäväviranomaisen yhteydenotto riittää ratkaisemaan asian eikä muihin seuraamuksiin tarvitse turvautua. Yhdysvalloissa rekisteröintiä ei voida poistaa käytöstä sanktiona.

Taulukko 8. Karenssi⁵⁴⁶

	Käytössä	Ei käytössä
EU	X	
Irlanti	X	
Iso-Britannia	X	
Itävalta		X (muutosehdotus)
Yhdysvallat	X	

Euroopan unionissa komissaareja koskee kahden vuoden (ja presidenttiä kolmen vuoden) aika, jolloin he eivät saa lobata entisiä kollegoitaan asioissa, josta he vastasivat ennen siirtymistään (lobbauskielto). Entisiä komissaareja koskee kahden vuoden (ja presidenttiä kolmen vuoden) ajan velvollisuus ilmoittaa komissiolle uusista työtehtävistä. Muita EU:n korkeita virkamiehiä koskee vuoden lobbauskielto. Lisäksi EU:n palveluksesta poislähteneillä virkamiehillä on kaksi vuotta kestävä ilmoitusvelvollisuus, jonka aikana entisille virkamiehille voidaan asettaa ehtoja uuden tehtävän vastaanottamiseen. Euroopan parlamentin jäsenillä ei ole karenssiaikaa.

Irlannissa on käytössä vuoden mittainen lobbauskielto, joka koskee ministerejä, heidän erityisavustajiaan ja ministeriöiden erikseen määräämiä virkamiehiä. Isossa-Britanniassa on periaatteessa säädetty ministeriön toimintaohjeella yhden–kahden vuoden aika, jolloin ministeriön virkamiehet eivät saa siirtyä lobbaustehtäviin, mutta käytännössä ministeriöiden virkamiehet työllistyvät heitä lobanneisiin firmoihin sekä konsulttilobbareiksi ja lupaa kysyttäessä se poikkeuksetta myönnetään.

⁵⁴⁶ Karenssilla viitataan tässä yhteydessä sekä lobbauskieltoihin että kieltoon tai rajoitukseen siirtyä toisen palvelukseen. Malttain selvennetään, kummasta on kysymys.

Itävallassa laissa ei ole asetettu karenssiäikää tai erityistä lobbauskieltoa, mikä tarkoittaa sitä, että virkamies voi siirtyä yksityissektorille lobbariksi heti virkasuhteen päätyttyä. Lakia on esitetty muutettavaksi siten, että virkamiehelle asetettaisiin kahden vuoden määräaika, jonka aikana virkamies olisi estynyt lobbaamasta.

Yhdysvalloissa entisiä edustajainhuoneen jäseniä koskee vuoden ja senaatin jäseniä kahden vuoden määräaika, jolloin he eivät saa lobata kongressin jäseniä tai sen henkilökuntaa. Virkamiehiä koskee viiden vuoden kielto lobata entistä työnantajaansa, muiden tahojen lobbaus on sallittua. Säännöt sallivat myös lobbareiden siirtymisen virkamieheksi, kunhan he eivät työskentele sellaisten asioiden parissa, joita he ovat edistäneet siirtymistä edeltävän kahden vuoden aikana. Lisäksi virkamiehet voivat hakea vapautuksia säännöistä, ja vapautuksia on myönnetty aikaisempaa herkemmin.

Taulukko 9. Tapaamispäiväkirja tai vastaava velvollisuus julkaista tietoa tapaamisista

	On	Ei
EU	X	
Irlanti		X (on mahdollista)
Iso-Britannia	X	
Itävalta		X
Yhdysvallat		X

EU:ssa komission ylimmät virkamiehet ovat syksystä 2014 lähtien julkaisseet tietoja tapaamisistaan lobbareiden kanssa. Isossa-Britanniassa ei ole varsinaisia tapaamispäiväkirjoja, mutta julkishallinnon virastojen ja ministeriöiden pitää laatia suunnitelma, jonka mukaisesti ne julkaisevat tietoa tapaamisistaan säännöllisesti. Kummassakin järjestelmässä on kuitenkin selkeitä puutteita. Velvollisuus raportoida tapaamisista koskee sekä EU:ssa että Isossa-Britanniassa niin kutsuttuja korkean tason tapaamisia, eikä tapaamisia alempien virkamiesten kanssa julkaista. Lisäksi tieto tapaamisista on hajallaan eri ministeriöiden tai komission pääosastojen sivuilla, tieto päivitetään myöhässä tai sitä ei ole ollenkaan. Ison-Britannian lobbarirekisterin toimivuus nojaa täysin näihin ministeriöiden julkaisuihin, ja niiden heikko laatu ja alhainen informatiivisuus tekevätkin rekisteristä lähes täysin käyttökelvottoman. Irlannissa vuoden 2016 julkaisumallin mukaisesti ministeriöt saattavat julkaista säännöllisesti tiedot tapaamisistaan, mutta tätä ei veloiteta eivätkä ne välttämättä tee niin.⁵⁴⁷

7.2. Arviointi

Lobbauksen sääntelylle ei ole yhtä kaikkiin konteksteihin sopivaa ratkaisua tai mallia. Läpinäkyvyyttä ja kansalaisten kykyä seurata ja valvoa päätöksentekoprosessia tulee edistää monin eri tavoin. Myöskään siihen kysymykseen, minkälainen lobbarirekisterin tulisi olla, ei ole yhtä ainoaa oikeaa vastausta. Lobbarirekisteri tulee aina sovittaa siihen yhteiskuntapolitiiseen ja hallinnolliseen kontekstiin, jossa edunvalvontaa ja päätöksentekoon vaikuttamista

⁵⁴⁷ Ks. Department of Public Expenditure and Reform (2016b), Annex 1 F.

on tarkoitus säännellä ja valvoa. Kansainväliset suositukset varoittavatkin kopioimasta rekisteriä suoraan muista järjestelmistä. Tämä ei tietenkään tarkoita sitä, ettei käytössä olevista malleista voisi ottaa oppia.

Tässä viimeisessä alajaksossa edellä käsiteltyjä kansainvälisiä malleja arvioidaan kokoavasti kolmesta eri näkökulmasta: 1) suhde kansainvälisiin suosituksiin, 2) viranomaistoiminnan rooli ja 3) hyödyt ja haitat.

7.2.1. Suhde kansainvälisiin suosituksiin

Luvussa 3 esiteltiin lyhyesti OECD:n ja Euroopan neuvoston antamat lobbausta koskevat suositukset. Kuten edellä todettiin, suositukset ovat monelta osin päällekkäisiä. Lisäksi suositukset koskevat lobbauksen sääntelyä yleisesti, eivät pelkästään sitä, minkälainen lobbarirekisterin tulisi olla. Jotta kansainvälisiä suosituksia voisi soveltaa käytössä olevien lobbarirekisterien arvioinnissa, tiivistimme niistä kuusi pääperiaatetta:

1. Sääntelyssä tulee määritellä selkeästi, kuka on rekisteröintivelvollinen
2. Sääntelyn tulee koskea sekä lainsäädäntö- että täytäntöönpanoelimiä
3. Rekisteröintien ja raporttien tulee sisältää hyödyllistä tietoa siitä, kuka yrittää vaikuttaa keeneen, minkälaisissa asioissa ja minkälaisin resurssein
4. Rekisteröinnit ja raportit tulee toimittaa sähköisesti, ja rekisterin ylläpitäjän on huolehdittava siitä, että tieto on helposti saatavilla sähköisessä muodossa
5. Julkisiviranomaisen tulisi huolehtia rekisterin ylläpidosta
6. Viranomaisilla tulee olla riittävät toimivaltuudet huolehtia siitä, että sääntöjä noudatetaan.

Ensimmäinen pääsääntö koskee rekisteröintivelvollisuuden määrittelyä. Rekisteröintivelvollisuuden täsmällinen määrittely on ensiarvoisen tärkeää, jotta sääntelyn kohteet ymmärtävät, kuinka sääntely koskee heitä ja mitä heiltä odotetaan. Kaikissa tarkastelluissa kansainvälisissä malleissa on määritelty selkeästi, kuka on rekisteröintivelvollinen. Käytössä olevista malleista Yhdysvaltain sääntely on ehkä rekisteröintivelvollisuuden määrittelyn osalta monimutkaisin, vaikka toimijat itse pitävät sääntelyä tältä osin helposti ymmärrettävänä. Vaikka lainsäädännöllinen määrittely olisi selvä, voi olla, että toimijalle itselleen on epäselvää, onko hän lobbari vai ei. Iso-Britannia lienee kaikista selvin: rekisteröitymisvelvollisuus koskee niitä, jotka lobbaavat asiakkaan puolesta, ja vain heitä. Irlannissa toimijoille tarjotaan rekisteriä ylläpitävän viranomaisen verkkosivuilla ”pikatestejä”, joiden avulla toimija voi itse arvioida, koskeeko rekisteröintivelvollisuus häntä vai ei. Lisäksi ainakin EU:ssa ja Yhdysvalloissa rekisteristä vastaava viranomainen tarjoaa neuvontaa, jonka tarkoituksena on auttaa rekisteröintivelvollisia rekisteröintien ja raporttien toimittamisessa. Lisäksi sen avulla voidaan osaltaan huolehtia siitä, että rekisteröintivelvolliset ovat tietoisia heitä koskevista velvoitteista. Vaikka neuvontapalvelun merkitys korostuu silloin kun sääntely on juuri tullut voimaan, esimerkiksi EU:n avoimuusrekisterin yhteinen sihteeristö painotti jatkuvan koulutuksen ja tiedotuksen tarvetta.

Lobbaussääntelyn tulisi toiseksi koskea sekä lainsäädäntö- että täytäntöönpanoelimiä. Osa tarkastelluista järjestelmistä noudattaa suositusta, osa ei. Irlannissa rekisteri kattaa lobbauksen eri täytäntöönpanoelimiin laajemmin kuin vaaditaan. Isossa-Britanniassa lobbarirekisteri

ei kata muuta kuin suoraan ministereihin ja kansliapäällikköihin vaikuttamisen. Lisäksi Itävallassa on tehty kansanedustajia koskeva poikkeus. Yhteydenotot kansanedustajiin tai heidän avustajiinsa kuuluvat LobbyG:n piiriin ainoastaan silloin, jos yhteydenotolla pyritään vaikuttamaan suoranaisesti päätöksentekoon. Määräyksen tarpeellisuutta ei ole erikseen perusteltu, ja periaatteessa sama seuraa lobbauksen yleisestä määritelmästä, joka kattaa kaikki ne yhteydenotot, joilla pyritään välittömästi vaikuttamaan lainsäädäntöprosessiin tai päätöksentekoon. Yhdessäkään tarkastellussa järjestelmässä ei ole kahta erillistä rekisteriä, joista toinen koskisi kansanedustuslaitosta ja toinen täytäntöönpanoelintä. Tällainen rekisteri oli EU:ssa ennen nykyisenkaltaisen avoimuusrekisterin luomista.

Kolmannen pääsäännön mukaan tiedon lobbauksesta tulee olla relevanttia ja kattavaa. Tässä suhteessa kansainväliset mallit ovat johdonmukaisia. EU:ssa, Itävallassa ja Yhdysvalloissa rekisteröinnit ja raportit sisältävät perustiedot rekisteröityneestä tahosta, lobattavasta asiasta tai intressialueesta sekä taloudelliset tiedot. Irlannissa taloudellisia tietoja ei kuitenkaan ilmoiteta. Sen sijaan Irlannin rekisteriin päivitetään lobbaamisen tapa ja määrä. Useaan rekisteriin sisällytetään tietoja asiakkaista. Ainoa tieto, joka puuttuu useasta järjestelmästä, liittyy lobattavaan tahoon. Ainoastaan Irlannissa ja Yhdysvalloissa rekisteröintivelvollisen tulee mainita tahot (Valkoinen talo, liittovaltion virasto jne.), joihin lobbari on ollut yhteydessä. Vain Irlannissa yksilöidään myös päätöksentekijä, johon on otettu yhteyttä. Isossa-Britanniassa lobbauksen kohteesta, määrästä tai tavasta ei kerrota mitään. Ison-Britannian lobbaussääntelyssä ideana on, että nämä tiedot kävisivät ilmi ministeriöiden omista julkaisuista, mutta näin ei tapahdu. Tietoa voi pyytää ministeriöiltä, mutta ne luovuttavat sen vain harvoin.

Neljänneksi kansainvälisten suositusten mukaan rekisteröinnin tulisi olla mahdollisuuksien mukaan sähköinen. Rekisteröinti tapahtuu kaikissa tarkastelluissa järjestelmissä sähköisesti, ja tiedot ovat myös suuren yleisön ja tutkijoiden käytettävissä. Ainoa poikkeus liittyy Itävalttaan, jossa toimeksiantoja koskeva tieto ei ole julkista. Tämä saattaa kuitenkin muuttua tulevaisuudessa, jos toimeksiantojen julkistamista koskeva muutosehdotus hyväksytään.

Viidenneksi kansainväliset suositukset lähtevät siitä, että julkisen viranomaisen tulee huolehtia rekisterin toiminnasta ja ylläpidosta. Näin onkin kaikissa tarkastelluissa järjestelmissä, vaikka yksityiskohtaiset ratkaisut vaihtelevat maittain. Itävallassa rekisteristä huolehtii oikeusministeriö kun taas Yhdysvalloissa rekisteriin liittyvästä viranomaistoiminnasta vastaa kongressi. EU:ssa tehtävä on jaettu lainsäädäntö- ja täytäntöönpanoelimien välille. Tämä ratkaisu on tiettyssä mielessä luonteva, koska rekisteri koskee kumpaakin toimijaa. Toisaalta jaettu toimivaltaratkaisu voi aiheuttaa ristiriitatilanteita toimijoiden välille, ja yhteistyö edellyttää tiivistä koordinoitua. Irlannissa ja Isossa-Britanniassa rekisterin ylläpidosta vastaa erikseen määritetty virkamies. Irlannissa tämä on julkishallinnon etiikkaa muutenkin valvova komissio, Englannissa erikseen perustettu rekisterinpitäjä.

Viimeisen ja kuudennen periaatteen mukaan viranomaisilla tulee olla riittävät toimivaltuudet varmistaa, että sääntöjä tosiasiallisesti noudatetaan. Tässä tulee erottaa yhtäältä materiaaliset resurssit ja toisaalta oikeudelliset toimivaltuudet. Materiaalisten resurssien puute ei noussut selkeästi esiin missään tarkastelluista järjestelmistä. Toisaalta Itävallassa arvioitiin ennen lain säätämistä, että valvontaan tarvitaan enemmän henkilötöyvuosia kuin mitä lain voimaantulon jälkeen valvontaan tosiasiallisesti osoitettiin resursseja. Sen sijaan oikeudellisten toimivaltuuksien laatu ja riittävyys olivat esillä useammassakin järjestelmässä. EU:ssa kysymys on erikoislaatuinen, koska rekisteröintivelvollisuutta ei ole. Näin ollen viranomaiset voivat ainoastaan valvoa lähinnä sille osoitettujen tiedustelujen ja valitusten kautta, että rekisteriin syötetty tieto on asianmukaista ja että hyvää edunvalvontatapaa noudatetaan. Myöskään Yhdysvalloissa sihteeristöillä ei ole yleisiä tarkistus- ja tutkintavaltuuksia. Puutteellisuutta tai virheelisyyttä koskevien täytäntöönpanokanteiden vähäinen määrä Yhdysvalloissa osoittaakin, ettei

viranomaisella ole toimivaltuuksia tutkia rekisteröintien ja raporttien sisältämää tietoa. Toimivaltuuksien puute tuottaa ongelmia Itävallassakin. LobbyG ei anna viranomaisille toimivaltuuksia tarkistaa, ovatko lain piiriin kuuluvat toimijat tosiasiallisesti ilmoittautuneet lobbarirekisteriin vai eivät. Tämä tarkoittaa sitä, ettei oikeusministeriöllä tai paikallisilla hallintoviranomaisilla siten ole myöskään mahdollisuuksia langettaa sanktioita rekisteröintivelvoitteen laiminlyömisestä oma-aloitteisesti. Irlannissa ja Isossa-Britanniassa rekisteröinnin valvonnasta vastaava taho on valtuutettu valvomaan rekisterin käyttöä, tutkimaan mahdollisia rikkeitä ja langettamaan hallinnollisia sanktioita niistä. Irlannissa komissaarin on mahdollista aloittaa jopa rikosoikeudellinen prosessi.

Tarkastelun kohteena olevat maat ovat, Isoa-Britanniaa ehkä lukuun ottamatta, seuranneet OECD:n ja Euroopan neuvoston suosituksia laatiessaan lobbarirekisteriä. Pieniä eroja on, mutta ne ovat perusteltavissa poliittisen ja hallinnollisen kontekstin huomioimista varten jätetyllä marginaalilla. Suurimmat erot olemassa olevien mallien ja suositusten välillä näyttävät olevan viranomaisten oikeudellisissa toimivaltuuksissa. OECD ja Euroopan neuvosto eivät ota kantaa siihen, minkälaiset oikeudelliset toimivaltuudet rekisterin täytäntöönpanosta vastaavilla viranomaisilla tulisi olla. Suosituksissa todetaan ainoastaan, että toimivaltuuksien tulee olla riittävät. Monenlaiset toimivaltuudet voivat olla riittävät. Silti ainakin Itävallan ja Yhdysvaltain rekisteriä on tutkimuksessa arvioitu heikoksi siitä syystä, että viranomaisilla ei ole riittäviä (nimenomaan) oikeudellisia toimivaltuuksia huolehtia siitä, että rekisteröintivelvolliset tosiasiaassa rekisteröityvät ja että rekisteriin syötetty tieto on ajantasaista ja oikeaa.

OECD:n ja Euroopan neuvoston suositukset on tarkoitettu otettavaksi huomioon silloin kun lobbausta koskevaa sääntelyä annetaan. Suosituksissa ei juurikaan puututa siihen, kuinka annettu sääntely tulisi panna täytäntöön tai kuinka täytäntöönpanossa ilmenneet ongelmat tulisi ratkaista. Tästä syystä kansallisten ja alueellisten (EU) lobbarirekisterien ylläpitäjät ovat perustaneet epävirallisen verkoston, jonka ensimmäinen tapaaminen oli Irlannissa keväällä 2018. Verkoston tarkoituksena mahdollistaa hyvien menettelytapojen kuvaus ja vertaiskoke-
muksen jakaminen.⁵⁴⁸

7.2.2. Viranomaistoiminnan rooli

Kaikissa tarkastelluissa järjestelmissä rekisterin ylläpito kuuluu julkiselle viranomaiselle. Yhdessäkään järjestelmässä ei ole omaksuttu sellaista ratkaisua, jossa ylläpito kuuluisi esimerkiksi lobbareiden muodostamalle itsesääntelyelimelle. Ratkaisu onkin linjassa kansainvälisten suositusten kanssa, jotka edellyttävät julkisesti hoidettua rekisteriä. Se, minkälaiseksi viranomaistoiminta kussakin maassa sitten käytännössä muodostuu, riippuu siitä, minkälaisia valtuuksia viranomaiselle on annettu. Useassa järjestelmässä viranomaisen keskeisiin tehtäviin kuuluu rekisteröintien vastaanottaminen, täytäntöönpano-ohjeiden laatiminen sekä rekisteröityneiden auttaminen sääntöjen yhdenmukaisessa tulkinnassa. Näistä erityistä huomiota tulee kiinnittää neuvontaan. Vaikka alussa rekisterin (tekninen) perustaminen sitoo viranomaistoiminnan resursseja, käytännössä kuitenkin neuvonta ja tiedottaminen edellyttävät hyvin resursoitua viranomaistoimintaa. Koulutuksen ja tiedotuksen tarve ei pääty rekisterin perustamiseen, ja sidosryhmätahoille (lobbareille, virkamiehille) tulee tiedottaa kaikista oleellisista ja käynnissä olevista toiminnoista säännöllisesti.

Kaikissa tarkastelluissa maissa rekisteröintivelvollinen vastaa tiedon asianmukaisuudesta ja ajantasaisuudesta, ja esimerkiksi Yhdysvalloissa annettujen täytäntöönpano-ohjeiden mukaan rekisteröintivelvollisen tulee osoittaa tarpeellista huolellisuutta raportoidessaan tietoja. Ainostaan EU:ssa avoimuusrekisterin yhteinen sihteeristö on tarkistanut uudet rekisteröinnit

⁵⁴⁸ Avoimuusrekisterin yhteinen sihteeristö, haastattelu 13.3.2018, Bryssel.

vuodesta 2016. Tämä tarkoittaa kuitenkin sitä, että ennen sitä rekisteröidyt tiedot voivat sisältää virheitä ja puutteita. Itävallassa ja Yhdysvalloissa rekisterin ylläpidosta vastaavalla viranomaisella ei ole rekisteriin syötetyn tiedon tarkistamiseen tarvittavia toimivaltuuksia. Irlannissa julkiseen virkaan nimettyjä henkilöitä kehoitetaan säännöllisesti tarkistamaan, että heitä koskeva tieto rekisterissä pitää paikkansa, mutta tämä ei ole pakollista ja vastuu virheistä on tiedot toimittavalla lobbarilla.

EU:n avoimuusrekisteriä koskeva sääntely poikkeaa viranomaistoiminnan osalta muista tarkastelluista järjestelmistä myös toisessakin suhteessa. Vaikka rekisteröinti koskettaa ainoastaan lobbareita, sääntelyn tehokas täytäntöönpano edellyttää, että viranomaiset tapaavat ainoastaan rekisteröityneitä edunvalvoja. Viranomaistoiminnan eräs ulottuvuus liittyy siis siihen, että viranomaiset itse noudattavat lobbausta koskevia sääntöjä ja osaavat käyttää avoimuusrekisteriä tiedonhakuun. Tästä syystä avoimuusrekisterin yhteinen sihteeristö kouluttaa virkamiehiä rekisterin toiminnasta. Lisäksi EU:ssa avoimuusrekisterin yhteisen sihteeristön tulee ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin avoimuusrekisterin tunnettuuden parantamiseksi. Nämä toimenpiteet ovat erityisen tärkeitä, koska rekisteri perustuu vapaaehtoiseen tietojen luovuttamiseen.

Kuten edellä todettiin, Itävallassa rekisterin ylläpitovastuu kuuluu oikeusministeriölle, EU:ssa vastuu on jaettu lainsäädäntö- ja täytäntöönpanoelinten välillä ja Yhdysvalloissa rekisteriä ylläpitävät senaatin ja edustajainhuoneen sihteeristöt. Irlannissa ja Isossa-Britanniassa rekisterin hallinnoinnista vastaa itsenäinen julkinen viranomainen, Irlannissa julkishallinnon hyvää toimintatapaa valvova Standards in Public Office Commission ja Englannissa erikseen perustettu Registrar of Consultant Lobbyists. Erityisesti Yhdysvalloissa jaettu toimivastuu on aiheuttanut kritiikkiä, vaikka kyse on kahdesta lainsäädäntöelimeen kuuluvasta toimijasta. Sihteeristöt muodostavat yhden viranomaisen, mutta institutionaalisesti kaksi eri toimijaa. Tämän erikoisuuden on nähty käytännössä vakavasti heikentävän LDA:n täytäntöönpanoa. Tutkimuksessa onkin suositeltu toimivaltuuksien siirtämistä senaatin ja edustajainhuoneen sihteeristöiltä itsenäiselle virastolle. Päätöksiä ei tämän suhteen ole kuitenkaan tehty.

Edellä viranomaistoimintaa on arvioitu pelkästään siitä näkökulmasta, minkälainen ylläpito ja valvontavastuu viranomaisella on lobbarirekisterin suhteen. Tämä ei ole ainoa lähestymistapa. Viranomaistoiminnan roolia voidaan arvioida myös siitä näkökulmasta, kuinka viranomainen itse huolehtii niistä (avoimuus)tavoitteista, joita esimerkiksi lobbarirekisterillä pyritään saavuttamaan. Esimerkiksi EU:ssa komission ylimmät virkamiehet ovat syksystä 2014 lähtien pitäneet tapaamispäiväkirjaa tapaamisistaan lobbareiden kanssa. Samalla kun lobbarit ilmoittavat toimintansa avoimuusrekisteriin, myös päätöksentekijät huolehtivat tapaamispäiväkirjaa täyttämällä siitä, että EU:n päätöksenteko on avointa ja läpinäkyvää. Tässä suhteessa viranomaistoiminnalla on kaksi roolia: aktiivinen (tapaamispäiväkirjat) ja passiivinen (rekisterin ylläpito). Isossa-Britanniassa viranomaisella ei ole laillista velvoitetta julkaista tietoa yhteydenpidostaan, mutta asetetun mallin mukaisesti heidän tulisi ilmoittaa henkilökohtaisista tapaamisistaan poliittisen järjestelmän ulkopuolisten tahojen kanssa. Muissa tarkastelluissa järjestelmissä viranomaisella ei ole aktiivista roolia esimerkiksi tapaamispäiväkirjojen tai lainsäädännöllisen jalanjäljen julkistamisen kautta.

7.2.3. Hyödyt/haitat

Kolmannen ja viimeisen tutkimuskysymyksen mukaan selvityksessä tulisi arvioida, millaisia hyötyjä ja haittoja eri malleissa on havaittavissa. Lobbarirekistereihin liitettyjä hyötyjä ja haittoja tulisi periaatteessa arvioida niille asetettujen tavoitteiden valossa, kysymällä kuinka hyvin rekisteri on täyttänyt sille asetetut tavoitteet. Tällaiseen arviointiin liittyy kuitenkin ongelmia,

joista merkittävin on se, että harvassa järjestelmässä rekisterille on asetettu tarkkoja tavoitteita, jotka sen tulisi saavuttaa. Lähes kaikissa maissa lobbauksen sääntely juontaa juurensa poliittisiin skandaaleihin tai muihin luottamusta julkiseen päätöksentekoon rapauttaneisiin tapahtumiin, ja lobbarirekisterin perustamisella on pyritty varmistamaan päätöksenteon läpinäkyvyys ja palauttamaan suuren yleisön luottamus julkishallintoon. Tutkimuksessa yleisesti oletetaan, että lobbaussääntely vahvistaa poliittiseen päätöksentekoon kohdistuvaa luottamusta.⁵⁴⁹ Sitä, kuinka esimerkiksi lobbarirekisteri on vaikuttanut suuren yleisön luottamukseen eri maissa, ei ole kuitenkaan systemaattisesti tutkittu. Tuoreen Yhdysvaltain osavaltioiden sääntelyyn kohdistuneen tutkimuksen mukaan tiukka lobbaussääntely turvaa ja edistää poliittista yhdenvertaisuutta.⁵⁵⁰ Lisäksi Irlantia koskevat korruptiokyselyt antavat epäsuoraa tukea sille, että lobbaussääntelyllä voidaan vaikuttaa luottamukseen. Irlannin lobbarirekisteriä koskeva laki annettiin vuonna 2015. Vuonna 2017 haastatelluista liikemiehistä 40 prosenttia arvioi, että Irlannissa on laajaa korruptiota, ja 22 prosenttia, että heidän firmansa on sen takia menettänyt julkisia toimeksiantoja. Nämä luvut olivat laskeneet selvästi vuoden 2015 eurobarometristä, missä vastaavat luvut olivat 59 prosenttia ja 30 prosenttia, mikä antaa ymmärtää, että sääntelyllä on ollut positiivinen vaikutus.⁵⁵¹

Tämän selvitystyön puitteissa ei ole ollut mahdollista arvioida edes yleisellä tasolla sitä, kuinka lobbarirekisteri on vaikuttanut arvioituissa maissa siihen, minkälaiseksi päätöksenteon läpinäkyvyys arvioidaan. Tästä syystä alla keskitytään arvioimaan sitä, missä suhteessa järjestelmiä pidetään onnistuneena ja missä suhteessa niiden voidaan todeta epäonnistuneen. Eri mallien hyötyjä ja haittoja on arvioitu jo maakohtaisissa arviointijaksoissa, joten alla vedetään jaksokohtaiset arviot hyödyistä ja haitoista yhteen. Koska kyseessä on kokoava arviointi, tässä jaksossa ei käytetä kirjallisuusviittauksia muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta.

Kaikkien tarkasteltujen järjestelmien kohdalla yhtenä keskeisenä etuna on pidetty sitä, että lobbarirekisterit lisäävät suuren yleisön, akateemisen tutkimuksen ja median käytössä olevaa tietoa päätöksentekoon vaikuttamisesta. Monenlaiset ja keskenään erilaiset mallit lisäävät käytettävissä olevan tiedon määrää, tosin Ison-Britannian rekisteri tarjoaa niin vähän informaatiota, ettei se yksinään juuri lisää tietoa päätöksentekoon vaikuttamisesta. Minimivaatimuksena on kuitenkin se, että rekisteri on julkinen, internetissä selailtavissa ja että sen käyttö on helppoa. Ainoastaan Itävallan rekisteri on tässä suhteessa ongelmallinen, koska osa rekisterin sisältämästä tiedosta ei ole julkista. On kuitenkin huomattava, että suuri yleisö, akateeminen tutkimus ja media eivät ole ainoat sääntelyn kautta syntyvästä läpinäkyvyydestä hyötyvät tahot. Myös päätöksentekijät voivat käyttää rekisteriä tarkistaessaan, onko yhteyttä ottanut lobbari rekisteröitynyt asianmukaisesti. Lobbarirekisteri lisää päätöksentekijöiden käytössä olevaa tietoa myös siten, että rekisterin avulla voidaan selvittää, kuinka paljon tietyllä intressialueella on edunvalvojia. Näin esimerkiksi julkisiin kuulemisiin voidaan pyytää sellaisia tahoja, jotka eivät ole aikaisemmin osallistuneet kuulemisiin tai asiantuntijaryhmän työskentelyyn. Toisaalta ainoastaan Irlannin rekisteristä selviää, keitä päätöksentekijöitä lobbari on tavannut.

Erilaisia malleja on yhteisesti kiitetty myös siitä, että lobbarien rekisteröinnin avulla voidaan nostaa myönteisesti esiin ne toimijat, jotka haluavat sitoutua yhteisiin sääntöihin. Tämä korostuu erityisesti sellaisissa järjestelmissä, joissa rekisteröintivelvollinen sitoutuu rekisteröityessään noudattamaan hyvää edunvalvontatapaa. Rekisteröitymisellä on selkeästi PR-arvo, jota tulisi osata hyödyntää rekisteriä perustettaessa. Päätöksentekoon vaikuttamisella ja

⁵⁴⁹ Ks. Greenwood (2011a).

⁵⁵⁰ Flavin (2015).

⁵⁵¹ Flash Eurobarometer (2017). 457 Businesses' attitudes towards corruption in the EU, saatavilla osoitteesta: <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/Instruments/FLASH/surveyKy/2177>.

edunvalvonnalla on usein huono maine, ja lobbaus nähdään kielteisessä valossa. Lobbarirekisteri voi osaltaan hälventää lobbaukseen liitettyjä ennakkoluuloja osoittamalla sen, kuinka lobbausta harjoittavat niin konsulttitoimistot, yritysten edunvalvontayksiköt, kansalaisjärjestöt kuin esimerkiksi ajatushautomot. Tämä tietysti edellyttää sitä, että lobbaus on määritelty niin laajasti, että se kattaa monen tyyppisen toiminnan. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa se ei kata kuin konsultti-lobbauksen.

Yhteisiä ongelmiaakin eri malleihin liittyy. Lähes kaikkien mallien suhteen huolta aiheuttaa rekisterin sisältämän tiedon oikeellisuus ja ajantasaisuus. Vaikka tarkkaa tutkimustietoa ei ole juurikaan olemassa, useassa järjestelmässä epäillään, että rekisteriin tallennettuun tietoon sisältyy (vakavia) virheitä ja puutteellisuuksia. Ongelma on monisyinen. Toisaalta kyse on siitä, että rekisteröintivelvolliset eivät ole hoitaneet rekisteröintiä noudattaen tarvittavaa huolellisuutta. Kaikissa järjestelmissä ensisijainen vastuu rekisterin sisältämästä tiedosta kuuluu rekisteröintivelvolliselle itselleen. Toisaalta ongelma johtuu osin myös siitä, että rekisterin ylläpidosta vastaavat viranomaiset eivät kykene resurssien tai toimivaltuuksien puuttuessa varmistamaan, että rekisterissä oleva tieto on oikeaa ja ajantasaista, ja usein käykin niin, että avoimuutta edistävät kansalaisjärjestöt tai muut kolmannet tahot huomauttavat raporteissaan siitä, ettei tieto ole ajantasaista tai oikeellista. Tämän perusteella voisi todeta, että viranomaiselle olisi syytä myöntää nimenomaan alkuvaiheessa tarpeellinen määrä resursseja sen varmistamiseksi, että rekisteriin syötetty tieto on virheetöntä. Aktiivinen viranomaistoiminta on tärkeää rekisterin perustamisvaiheessa, jolloin suurin osa rekisteröinneistä tapahtuu.

Yhteisiä ongelmia näyttää liittyvän myös täytäntöönpanovaltuuksien käyttöön. Eri mallien arvioinneista on käynyt ilmi, ettei olemassa olevia täytäntöönpanovaltuuksia käytetä. Tämä voi johtaa pahimmillaan siihen, ettei rekisteri ole sen kohteiden mielestä uskottava, mikä rapauttaa julkishallinnon hyväksyttävyyttä yleisemminkin. On kuitenkin syytä muistaa se, että sääntelyn kohteille tulee antaa tarvittava siirtymäaika, eikä täytäntöönpanovaltuuksia tulisi käyttää täysimääräisesti heti rekisterin perustamisen jälkeen. Yksi Itävallan rekisterin heikkouksista liittyy siihen, ettei sääntelyn kohteille annettu siirtymäaikaa, ja esimerkiksi sanktioita ryhdyttiin soveltamaan heti lain voimaantulon jälkeen. Irlannissa taas varottiin, ettei kukaan päätyisi rikkomaan sääntelyä vahingossa. Valvova komissio tarkasteli ensin, miten sääntely lähtee toimimaan, ja otti sanktioinnin käyttöön vasta ensimmäisen arviointiraportin julkistamisen jälkeen, kun kaikkia asianosaisia oli ehditty tarpeeksi ohjeistaa rekisterin käytössä.

EU:n osalta eräänä merkittävänä ongelmana on pidetty avoimuusrekisterin vapaaehtoisuutta. Toisaalta avoimuusrekisteriä koskevassa tutkimuksessa on arvioitu, että rekisterin kattavuus on hyvä ja että jopa kaksi kolmasosaa Brysselissä toimivista lobbareista on rekisteröitynyt.⁵⁵² Jos sitovuutta arvioi pelkästään tämän tuloksen valossa, vaikuttaa siltä, ettei sitovuuden asteella ole rekisterin toiminnan kannalta väliä. Toisaalta huomioon tulee ottaa komission päätös, jonka mukaan komissaarit ja ylemmät virkamiehet tapaavat ainoastaan rekisteröityneitä edunvalvojia. On selvää, että se on kannustanut edunvalvojia rekisteröitymään. Merkittävämpi ongelma liittyy siihen, että rekisterin oikeudellinen luonne on epäselvä. Vaikka avoimuusrekisteri on tällä hetkellä vapaaehtoinen, toimielinten välisessä sopimuksessa käytetään velvoittavaa kieltä. Sopimuksessa puhutaan esimerkiksi niistä tahoista, joiden ”edellytetään rekisteröityvän”. Tällaisten oikeudellisten muotoilujen käyttöä tulisi välttää, koska ne ainoastaan lisäävät hämmennystä sen suhteen, milloin oikeudellinen sääntely on velvoittavaa ja milloin ei. Lisäksi rekisterin vapaaehtoinen luonne vaikuttaa käytettävissä oleviin sanktioihin.

⁵⁵² Greenwood – Dreger (2013), 162.

Isossa-Britanniassa lobbaussäätely nojaa vahvasti asiakirjajulkisuuteen, ja oletus on, että päätöksentekijät ja viranomaiset itse julkaisevat tiedot tapaamisistaan ja siten muiden kuin konsultti-lobbareiden asiakkaiden pitäisi näkyä jo näissä julkaisuissa. Lobbarirekisterin tarkoitus on vain näiltä osin täydentää avoimuuspolitiikkaa. Mutta vaikka Iso-Britannia sijoittui Centre for Law and Democracy Global Right to Information -rankingissa hienosti 35. sijalle 100 pisteellä (vertailun vuoksi Suomi sijoittuu 105 pisteellä sijalle 26), käytännössä asiakirjajulkisuudessa kuitenkin on vakavia puutteita (ks. Isoa-Britanniaa käsittelevä luku). Jotkin eniten lobatuista ministeriöistä julkaisevat tuskin mitään hyödyllistä tietoa, eivätkä ne luovuta asiakirjoja tai tietoa niistä edes pyydettyäessä. Nämä puutteet vaikuttavat suoraan lobbarirekisterin toimivuuteen, kun sen kannalta olennaista tietoa ei käytännössä ole saatavilla. Irlannissa, missä on hyvin samankaltainen asiakirjajulkisuuslainsäädäntö kuin Isossa-Britanniassa, nämä ongelmat vältettiin tekemällä lobbarirekisteristä itsessään riittävä tiedonlähde tapaamisistaan hallinnon ja lobbareiden välillä. Olennaisen tiedon kerääminen yhteen rekisteriin vaikuttaa olevan käytännössä toimivampi ratkaisu kuin ministeriöiden omiin julkaisuihin nojaaminen.

7.3 Minkälainen rekisteri toimisi Suomessa?

Tämän selvitystyön puitteissa ei oteta kantaa siihen, tulisiko Suomeen perustaa lobbarirekisteri vai ei. Raportin, jonka tehtävänä on vertailla ja arvioida kansainvälisiä rekisterejä, perusteella ei ole pääteltävissä mitään siitä, olisiko rekisteri tarpeellinen tai toivottava myös Suomessa. Lisäksi rekisterin perustamisessa on kyse poliittisesta päätöksestä, joka ei kuulu tämän raportin kirjoittajien ratkaistavaksi. Tästä huolimatta raportissa voidaan tarkastella sitä, minkälaisiin asioihin tulisi kiinnittää huomiota rekisteriä perustettaessa.

Kuten edellä on todettu, lobbaussäätelylle ei ole olemassa yhtä mallia ja säätelyä suunniteltaessa on otettava huomioon se poliittinen, oikeudellinen ja hallinnollinen päätöksentekokulttuuri, jossa poliittinen vaikuttaminen ja edunvalvonta tapahtuu. Olemme kutsuneet tätä edellä lobbauksen lainsäädännölliseksi ja poliittiseksi kontekstiksi (ks. luku 5). Tässä jaksossa käydään vielä tiivistetysti läpi ne kohdat, joita Suomessa tulisi ottaa huomioon, jos lobbaussäätelyä päädytään kehittämään. Hyödynnämme tässä arvioinnissa maaraportteja ja pohdimme sitä, mitkä edellä esitellyistä järjestelmistä toimisivat malleina Suomessa. Nostamme esiin jokaisesta tarkastellusta järjestelmästä seikkoja, joihin Suomessa tulisi – jos rekisteri päätetään perustaa – kiinnittää huomiota. Alla oleva tarkastelu on maakohtainen, vaikka siinä tulee jonkin verran toistoa. Ratkaisu on tehty siitä syystä, että jakso 7.1 on temaattinen ja jakso 7.2 horisontaalinen. Tämän jakson 7.3 on tarkoitus palvella erityisesti lukijaa, joka haluaa selvittää, mitkä ovat kunkin maan erityispiirteet ja opit Suomelle.

Ennen järjestelmien läpikäymistä esittelemme lyhyesti Suomen lainsäädännöllisen ja poliittisen kontekstin siltä osin, kun sillä on merkitystä päätöksentekoon vaikuttamisen kannalta.

Hallintojärjestelmä. Suomessa valitaan presidentti, mutta ”perustuslailliset uudistukset ovat...heikentäneet presidentin roolia siinä määrin, että Suomi on käytännössä parlamentaarinen demokratia.”⁵⁵³ Presidentti voi kuitenkin hyödyntää kansansuosiotaan ja henkilökohtaisia suhteitaan varsinkin suurimpien puolueiden johtaviin jäseniin käyttääkseen muodollisia

⁵⁵³ Niemi, M.K., Raunio, T. – Ruostetsaari, I. (2017). Poliittinen järjestelmä muuttuneessa toimintaympäristössä. Teoksessa Niemi, M.K., Raunio, T. – Ruostetsaari, I. (toim.). Poliittinen valta Suomessa. Tampere: Vastapaino, 8–26, 8.

valtaoikeuksiaan laajempaa epämuodollista valtaa.⁵⁵⁴ Eduskunnassa vaalien jälkeen muodostettu enemmistökoalitio valitsee pääministerin ja muut ministerit, jotka presidentti nimitää.⁵⁵⁵ Koska hallitus on vastuussa eduskunnalle, hallitsee käytännössä eduskunnan enemmistökoalitio: "Eduskunta on selvästi hallitukselle alisteinen kansanedustuslaitos. Eduskunnalla ei ole mitään omaa poliittista linjaa, vaan se vain luovasti reagoi hallituksen sille antamiin ärsykeisiin."⁵⁵⁶

Puoluejärjestelmä. Suomessa on suhteellinen vaalitapa. Eduskuntapuolueet saavat kampanjatukea, ja vaikka vaalit ovat henkilövaalit, kampanjointia kanavoivat puolueet, joista suurimmat ovat hyvin organisoituneita. Seurauksena on moninapainen monipuoluejärjestelmä, jossa on 8–9 merkittävää puoluetta. Puolueet eivät muodosta kahta keskihakuista koalitiota, jotka viime kädessä kilpailisivat samoista äänestäjistä ja jotka vuorollaan pystyisivät muodostamaan enemmistön. Sen sijaan on monia ydinideologioiltaan ja arvoiltaan toisistaan eroavia puolueita, jotka tietoisesti edustavat erilaisia äänestäjäkuntia⁵⁵⁷ ja joista hallituskoalitio täytyy muodostaa jokaisten vaalien jälkeen uudestaan, ja siihen yleensä tarvitaan vaihtuvia pienempiä reunapuolueita.⁵⁵⁸ Polarisoituneelle äänestäjäkunnalle tyypillisesti⁵⁵⁹ puolueet ovat äänestäjille tärkeitä⁵⁶⁰ ja sekä puoluekannatuksen kokonaismuutos että valitsijoiden liikkuvuus pitkällä aikavälillä ovat suhteellisen alhaisia – tosin viimeisissä kahdessa vaalissa on nähty suuria muutoksia puoluekentässä.⁵⁶¹ Vaikka äänestäjien keskuudessa erimielisyydet olisivat suuriakin, konsensus-traditio ja suurimpien puolueiden eliitin yksimielisyys käytännöllisistä poliittisista kysymyksistä mahdollistavat parlamenttiryhmien välillä enemmistöhallitusten muodostamisen.⁵⁶² Suomi eroaa tässä suhteessa muista pohjoismaista, missä vähemmistöhallitukset ovat tavallisia. Hallituskoalition toimivuus edellyttää vahvaa puoluekuria.⁵⁶³ Se, että enemmistökoalition muodostaminen vaatii useampien ja usein myös pienempien puolueiden osallistumista, lisää lobbausmahdollisuuksia. Toisaalta uuden tutkimuksen, joka vertaili Suomea ja Tanskaa, mukaan enemmistökoalitiot ovat johtaneet siihen, että Suomessa eduskunta ei näyttäisi olevan yhtä tärkeä lobbauskohde etujärjestöille kuin Tanskassa.⁵⁶⁴

Lainsäädännöllisten elinten määrä. Eduskunta on ainoa lakiasäätävä elin. Käytännössä laki tulee eduskuntaan hallitukselta valmiiksi laadittuna, ja siihen vaikuttaakseen on päästävä osallistumaan lainvalmistelutyöryhmään tai mielellään jo "epämuodolliseen keskusteluun ennen työryhmätyöskentelyn aloittamista".⁵⁶⁵ Eduskuntakäsittelyssä lakiin voi saada aikaiseksi muutoksia valiokunnissa, mikäli asiantuntijat niitä suosittavat. Kunnat eivät ole lainsäädäntöelimiä, mutta niillä on laaja itsehallinto: ne keräävät veroja ja vastaavat suuresta osaa käytännön päätöksiä ja rahankäyttöä koulutuksesta ja terveydenhuollosta rakentamiseen ja kaavoitukseen. Ainakin kaavoitus ja rakennussuunnittelupäätökset ovat aktiivisen lobbauksen kohde.⁵⁶⁶

Työmarkkinajärjestöjen rooli. Suomessa on perinteisesti ollut vahva kolmikantasopimisen kulttuuri, jonka tärkein elementti ovat olleet keskitetyt työmarkkinaratkaisut ja kolmikantaiset

⁵⁵⁴ Esim. Sauli Niinistön väitetään onnistuneesti tehneen näin. Ks. Mörttinen, M. – Nurmi, L. (2018). Sauli Niinistö – Mäntyniemen Herra. Helsinki: Into Kustannus.

⁵⁵⁵ Isaksson, G-E (2017). Eduskunta - kohti normaalia parlamentarismia. Teoksessa Niemi, M.K., Raunio, T. – Ruostetsaari, I. (toim.). Poliittinen valta Suomessa. Tampere: Vastapaino, 108–122, 109.

⁵⁵⁶ Wiberg (2015), 169. Ks. myös Karvonen, L. (2017). Puolueiden valta valtion päätöksenteossa. Teoksessa Niemi, M.K., Raunio, T. – Ruostetsaari, I. (toim.). Poliittinen valta Suomessa. Tampere: Vastapaino, 65–87, 81. Myös Isaksson (2017), 121.

⁵⁵⁷ Westinen, J. (2015). Cleavages in contemporary Finland: a study on party-voter ties. Turku: Åbo Akademi University Press, 192–232.

⁵⁵⁸ Wiberg 2015, 170; Evans (2002), 162–163, 166.

⁵⁵⁹ Evans (2002), 163.

⁵⁶⁰ Borg, S. (2015). Tulos, kannatusmuutokset ja äänestyspäätösten taustoja. Teoksessa Borg, S., Kestilä-Kekkonen, E. – Westinen, J. (toim.). Demokratiaindikaattorit 2015. Oikeusministeriö, 13–38, 33–4 sekä Kestilä-Kekkonen, E. (2015). Suomalaisten poliittinen kiinnittyminen. Mt., 52–63, 54–55.

⁵⁶¹ <https://whogoverns.eu/party-systems/electoral-volatility/>. Ks. myös Ersson, S. (2013). Electoral Volatility in Nordic Countries. Conference paper, the 41st ECPR Joint Sessions of Workshops in Mainz, 12–3. Borg (2015), 23–29.

⁵⁶² Esim. Wiberg (2015), 171.

⁵⁶³ Ks. esim. Pajala, A. (2015). Täysistuntoäänestykset ja eduskunta-aloitteet. Teoksessa Raunio, T. – Wiberg, M. (toim.). Eduskunta: Kansanvaltaa puolueiden ja hallituksen ehdoilla. Gaudeamus: Helsinki, 184–202, 201.

⁵⁶⁴ Vesa, J., Kantola, A. – Binderkrantz, A. (tulossa). A Stronghold of Routine Corporatism? The Involvement of Interest Groups in Policymaking in Finland. Scandinavian Political Studies.

⁵⁶⁵ Pakarinen (2012), 75.

⁵⁶⁶ Hirvola, A. – Mäntysalo, R. (tulossa). Professional lobbying in urban planning – Depoliticization or REpoliticization? Teoksessa Savini, F. – Raco, M. (toim.). Planning and Knowledge: How New Forms of Technocracy are Shaping Contemporary Cities. Bristol: Policy Press.

tulopoliittiset kokonaisratkaisut. Siirryttäessä parlamentaristisempaan hallintojärjestelmään on ollut havaittavissa kolmikantaisen sopimisen merkityksen vähentyminen varsinkin valtakunnan tasolla.⁵⁶⁷ Käänteisesti myös työmarkkinajärjestöjen merkittävä rooli heikentää parlamentaristista kehitystä.⁵⁶⁸ Suomen suuret puolueet ovat perinteisesti korporatiivisia ja tekevät kiinteää yhteistyötä itseään lähellä olevan etujärjestön kanssa.⁵⁶⁹ Näiden etujärjestöjen epämuodollinen tiedonsaanti on merkittävää, ja niiden edustajia on tavallisesti mukana jo ensimmäisissä suunnitteluryhmien tapaamisissa, joissa tärkeimmät päätökset valmistellaan.⁵⁷⁰

Virastot. Valtiolla on noin sata virastoa, joissa työskentelee noin 74 000 henkilöä. Kaikki näistä virastoista eivät ole lobbauksen kannalta merkittäviä, mutta osalla virastoista saattaa olla merkittäviä tehtäviä, jolloin ne ovat myös edunvalvonnan kohteena. Esimerkiksi Elintarvikeeturvallisuusvirasto (Evira) johtaa, ohjaa ja kehittää elintarvikeketjun valvontaa ja vastaa riskinarvioinnista, jonka tuloksia käytetään päätöksenteon tukena. Virastot tekevät läheistä yhteistyötä Euroopan unionin virastojen kanssa, kuten esimerkiksi Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) Euroopan unionin kemikaaliviraston ECHA:n kanssa, ja kotimaisten virastojen rooli voi vahvistua tämän yhteistyön tuloksena, mikä lisää myös niiden kiinnostavuutta lobbauksen näkökulmasta.

Asiakirjajulkisuus. Suomessa on vahva asiakirjajulkisuuden periaate. Julkisuusperiaate merkitsee oikeutta saada tietoja viranomaisten toiminnasta, ja sen mukaisesti jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta. Tätä oikeutta voidaan perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan rajoittaa vain välttämättömistä syistä ja vain lailla. Julkisuusperiaatteen mukaista tiedonsaantioikeutta toteutetaan yleislailla, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetulla lailla (621/1999), joka kattaa kaikki hallintoelimet ja suurimman osan asiakirjoista. Salassa pidettävien dokumenttien lista on pitkä ja sisältää kaksi kansainvälisten suositusten vastaista poikkeusta tiedonsaantioikeuteen: tilasto- ja tutkimusdata sekä ulkopoliittikaa käsittelevät asiakirjat.⁵⁷¹ Julkisuusperiaate ilmenee myös oikeutena seurata eduskunnan ja kunnanvaltuuston istuntoja.

Itävalta. Edellä tarkastelluista järjestelmistä Suomi on poliittisena järjestelmänä lähimpänä Itävaltaa, mikä antaisi olettaa, että Itävallassa omaksuttu lobbaussääntelyn malli olisi Suomen kannalta merkityksellisin. Itävallan järjestelmään on kuitenkin jäänyt merkittäviä valuvikoja, jotka heikentävät rekisterin tehokkuutta ja vähentävät sen arvoa hyvänä esimerkkinä. Ongelmat liittyvät lähinnä kahteen asiaan. Toisin kuin muissa maissa, Itävallassa rekisteriin syötetty tieto ei ole kaikilta osin julkista. On arvioitu, ettei rekisteri nykyisellään lisää läpinäkyvyyttä, ja on mahdollista, että rekisteri luottamuksen lisäämisen sijasta vesittää suuren yleisön luottamusta poliittiseen päätöksentekojärjestelmään. Itävallassa onkin parhaillaan käsitellyssä lakiesitys, jolla varmistettaisiin se, että kaikki rekisterin sisältämä tieto on julkista ja suuren yleisön käytettävissä. Toinen ongelma, joka kärjistyy työmarkkinajärjestöjen kohdalla, liittyy lobbareiden eriarvoiseen kohteluun. Itävallan LobbyG-lakiin tehtiin työmarkkinajärjestöjen lobbauksen johdosta niitä koskevia poikkeuksia, joita sekä tutkimus että avoimuutta edistävät kansalaisjärjestöt ovat arvostelleet kovin sanoin. Niiden mukaan työmarkkinajärjestöjen erityiskohtelulle ei ole objektiivisia perusteita ja työmarkkinajärjestöjä tulisi kohdella samoin kuin

⁵⁶⁷ Ks. esim. <https://demokraatti.fi/ottiko-av-liike-pyrrhoksen-voiton-sipilan-pakkomielleisesta-politiikasta-selvitys-varoittaa-etta-markkinavomien-valta-kasvaa-ja-tyontekijoiden-suojat-vahenee/>. Samoin myös Pakarinen (2012), 76.

⁵⁶⁸ Wiberg (2015), 181.

⁵⁶⁹ Mickelsson, R. (2015). Suomen puolueet. Vapauden ajasta maailmantuskaan. Tampere: Vastapaino (E-kirja), 289–291. Myös Sundberg, J. (1994). Finland: Nationalized Parties: Professionalized Organizations. Teoksessa Katz, R.S. – Mair, P. (toim.). How Parties Organize: Change and Adaption in Party Organizations in Western Democracies. New York: SAGE Publications, 158–184, 166–168.

⁵⁷⁰ Pakarinen (2012), 29–40.

⁵⁷¹ Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999) § 24(2) ja § 24(18).

mutakin edunvalvontaa harjoittavia tahoja silloin, kun ne eivät hoida niille annettuja lakisääteisiä tehtäviä.

Työmarkkinajärjestöjen asema tulisi ratkaistavaksi myös Suomessa. Blomin tuoreen tutkimuksen mukaan työmarkkinajärjestöjen ja niiden toimialaliittojen edustajilla ja asiantuntijoilla on etuoikeus tulla kuulluiksi hieman paremmin kuin muilla tahoilla, samalla kun (kotimaisessa) akateemisessa tutkimuksessa työmarkkinoiden ja hallituksen muodostamaa korporatiivista symbioosia ei ole pidetty lobbaamisena. Tutkimuksen yhtenä johtopäätöksenä on se, että työmarkkinapolitiikka kaipaakin läpinäkyvyyttä, jota lobbaussääntely voisi osaltaan tarjota.⁵⁷²

Suomen kannalta kiinnostava kysymys liittyy myös lobbarirekisterin institutionaaliseen kattavuuteen, erityisesti siihen, koskeeko rekisteri ainoastaan valtionhallintoa vai muutakin (paikallis)hallintoa. Helsingin kaupunginhallituksen elokuussa 2018 tekemä päätös, ettei se julkista ylimmän virkamies- ja luottamusmiesjohdon tapaamisia kertoo siitä, että päätöksentekoon vaikuttaminen puhuttaa myös paikallisella tasolla. Jos rekisteri soveltuu muuhunkin (paikallis)hallintoon, tulisiko näitä toimijoita varten olla omat rekisterinsä vai olisiko mahdollista perustaa koko julkishallinnon yhteinen avoimuusrekisteri? Yksi vaihtoehtoinen malli löytyy Itävallan sääntelystä. LobbyG-lain mukaan rekisteri koskee lobbausta, joka kohdistuu niihin henkilöihin, jotka toimivat lainsäädännöllisissä tai lakia toimeenpaneuvissa tehtävissä niin liittovaltion, osavaltioiden kuin kuntien tai kuntaliitosten tasolla. Suomessa, kuten monissa muissakin maissa, valtionhallinto on vain pieni osa julkishallintoa, ja varsinainen toiminnallinen volyyymi on kunnallishallinnossa ja tulevaisuudessa mahdollisesti maakuntahallinnossa. Itävallan mallia seuraten olisi mahdollista, että yhteinen rekisteri koskisi sekä valtionhallintoa että paikallishallintoa. Myös Irlannissa lobbarirekisteri koskee sekä keskus- että paikallishallintoa. Onkin mahdollista arvioida, että pienissä maissa lobbarirekisteri voi kattaa niin keskus- kuin paikallishallinnon sen käytettävyyden kärsimättä.

Itävallassa asiakirjajulkisuus on heikkoa, kun taas Suomessa asiakirjajulkisuuden periaate on vahva. Vaikka Suomen asiakirjajulkisuus on kattava, on syytä huomioida, että asiakirjajulkisuudella ja lobbaussääntelyllä on osin eri tavoitteet. Julkisuusperiaatteella pyritään varmistamaan, että jokaisella on oikeus saada tietoa viranomaisen hallussa olevasta julkisesta asiakirjasta. Lobbaussääntelyllä pyritään taas varmistamaan, että suurella yleisöllä on tietoa siitä, keitä päätöksentekijät tapaavat päätöksiä tehdessään. Tällaisista tapaamisista tai yhteydenpidosta kun ei välttämättä jää jälkeä julkisiin asiakirjoihin. Näin on siitä huolimatta, että Suomessa on käytössä lainsäädännöllisen jalanjäljen variantti. Suomessa tiedot työryhmien kuulemista asiantuntijoista ovat julkista tietoa. Samoin tiedot eduskunnan valiokunnissa kuultujen asiantuntijoiden nimistä ja heidän edustamistaan tahoista ovat julkisia. Lisäksi valiokunnan mietinnön tai lausunnon antamisen jälkeen myös valiokunnille annetut kirjalliset lausunnot ovat julkisia. Sen sijaan valiokunnan jäsenten tapaamisia edunvalvojien kanssa ei kirjata mietintöön. Myöskään hallituksen esitykseen ei sisälly tietoa siitä, ketkä ovat esimerkiksi tavanneet valmistelusta vastaavia virkamiehiä. Lisäksi tietoa ei ole siitä, ketkä lobbaavat hallitusohjelman, yhden tärkeimmän lobbauskohteen, valmistelun aikana.⁵⁷³ Tämä indikoi, että lobbarirekisteri pystyisi tosiasiallisesti lisäämään päätöksenteon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä, eikä muutos olisi ainoastaan kosmeettinen ja muuttaisi vain vähän nykytilaa. Lisäksi Ison-Britannian, missä asiakirjajulkisuus on jokseenkin samantasoista kuin Suomessa, kokemus sen varaan rakennetusta lobbaussääntelystä on huono.

⁵⁷² Ks. suomalainen tutkimus työmarkkinajärjestöjen lobbauksesta, Blom, A. (2018). Taloudelliset eturyhmät politiikan sisäpiirissä. Tutkimus liike-elämän poliittisesta vaikuttamisesta kolmikantaisessa Suomessa 1968–2011. Turun yliopiston julkaisuja.

⁵⁷³ Collander, K. et al. (2017). Finland. Teoksessa Bitonti, A. – Harris, P. (toim.). Lobbying in Europe. Public Affairs and the Lobbying Industry in 28 EU Countries. Palgrave MacMillan, 131–142. Kirjoittajat huomauttavat, että etujärjestöillä oli ennen vuotta 2015 suhteellisen vapaa pääsy hallitusohjelmaneuvoitteluihin. Pääministeri Sipilän kaudella hallitusohjelman painoarvo on kasvanut samalla kuin pääsy sen valmisteluprosessiin on heikentynyt. Tämä tekee hallitusohjelmasta entistä tärkeemmän lobbauskohteen.

Euroopan unioni. Vaikka EU:n päätöksentekojärjestelmä eroaa merkittävästi suomalaisesta päätöksentekoprosessista jo siitä syystä, että EU:n osalta tarkasteltiin ainoastaan valtioliiton yhteisiä toimielimiä, liittyy EU:n avoimuusrekisteriin useita piirteitä, joista Suomessa voitaisiin ottaa mallia. Ensimmäinen liittyy rekisterille valittuun nimeen, joka on kohdetta kuvaavan lobbarirekisterin sijasta avoimuusrekisteri. Neutraaleja tai jopa myönteisiä mielikuvia herättävän nimen on ajateltu helpottavan erityisesti ei-kaupallisten järjestöjen, kuten kansalaisjärjestöjen ja tutkimuslaitosten, liittymistä rekisteriin. Toinen kiinnostava seikka liittyy rekisterien lukumäärään. Kuten edellä todettiin, EU:ssa oli vielä 2000-luvun alussa kaksi rekisteriä: parlamentilla yksi ja komissiolla toinen. Järjestely osoittautui epäonnistuneeksi, ja EU:ssa päätettiin perustaa yhteinen rekisteri, joka näki päivänvalon vuonna 2011. Missään muussa tarkastellussa järjestelmässä ei ole koskaan ollut kahta erillistä rekisteriä lainsäädäntövallalle ja toimeenpanovallalle, mikä indikoi, ettei niiden erottaminen kahteen erilliseen järjestelmään ole tarkoituksenmukaista. Ylipäättänsä lobbaussääntelyn kannalta merkityksellistä on se, että tieto on helposti löydettävissä ja käytettävissä, eikä se, että tieto löytyy kahdesta eri paikasta, edistä tätä tavoitetta.

Kolmas huomionarvoinen seikka liittyy siihen, että suomalaiset edunvalvojat ovat tottuneet käyttämään EU:n avoimuusrekisteriä. Vaikka suomalaisen lobbaripopulaation koosta ei ole tarkkaa tietoa, suurin osa Suomessa edunvalvontaa harjoittavista toimijoista on todennäköisesti rekisteröitynyt myös avoimuusrekisteriin. Elokuussa 2018 suomalaisia rekisteröintejä oli EU:n avoimuusrekisterissä 236. Tämä keventäisi rekisteröitymiseen liittyvää sääntelytaakkaa, koska rekisteröitymiskäytännöt ja -edellytykset olisivat kotimaisille edunvalvoille entuudestaan tuttuja. Neljänneksi EU:n järjestelmästä on syytä huomata viranomaisen kaksoisrooli. Samalla kun lobbarit ilmoittavat toimintansa avoimuusrekisteriin, myös päätöksentekijät huolehtivat tapaamispäiväkirjoja täyttämällä siitä, että EU:n päätöksenteko on avointa ja läpinäkyvää. Tässä suhteessa viranomaistoiminnalla on kaksi roolia: aktiivinen (tapaamispäiväkirjat) ja passiivinen (rekisterin ylläpito). Tämä on erityisen merkityksellistä silloin, jos rekisteriin ei sisälly tietoa lobbauksella kontaktoiduista päätöksentekijöistä, kuten on avoimuusrekisterin kohdalla.

EU:n avoimuusrekisteri toimii myös varoittavana esimerkkinä. Avoimuusrekisteriin syötetyn tiedon ajantasaisuus ja oikeellisuus on herättänyt vuodesta toiseen huolta. Vaikka avoimuusrekisterin yhteinen sihteeristö tarkistaa nykyään uudet rekisteröinnit ja sihteeristön suorittama tietojen vahvistaminen on nykyään edellytyksenä rekisteröinnin julkaisemiselle avoimuusrekisterissä, niin kutsutun vanhan tiedon oikeellisuutta on vaikea (jälkikäteen) varmistaa. Sihteeristö tekee vuosittain laaduntarkastustyötä, mutta lähes 12 000 rekisteröinnin järjestelmää on vaikea kattavasti ja tehokkaasti tarkistaa. Tämä merkitsee sitä, että rekisterin ylläpidosta vastaavalla viranomaisella tulisi olla riittävästi resursseja varmistaa heti alkuvaiheessa, ettei rekisteriin päädy virheellisiä tietoja.

Yhdysvallat. Yhdysvaltain oikeudellinen ja poliittinen järjestelmä eroaa merkittävästi suomalaisesta päätöksentekojärjestelmästä. Siitä huolimatta yhdysvaltalaiseen järjestelmään liittyy erityispiirteitä, jotka on syytä ottaa huomioon muissakin järjestelmissä. Ensimmäinen huomio liittyy viranomaistoiminnan organisatoriseen järjestämiseen. Kuten edellä todettiin, kongressi huolehtii rekisterin ylläpitoon kuuluvasta viranomaistoiminnasta. Tämä tarkoittaa sitä, että lainsäädäntöelin huolehtii sääntelyn täytäntöönpanosta myös toimeenpanoelimeen ulottuvan lobbauksen osalta. Tässä piilee mahdollinen toimivaltakonflikti. Yhdysvaltalainen tutkimus onkin suositellut itsenäisen viranomaisen perustamista, joka saattaisi olla myös Suomessa toimiva ratkaisu, jolla vältettäisiin toimivaltakonfliktit lainsäädäntö- ja täytäntöönpanovallan välillä.

Toinen Yhdysvaltain järjestelmästä merkillepantava piirre liittyy lobbauksen ja lobbarin määritelmään. Tutkimus on kritisoinut erityisesti 20 prosentin sääntöä, joka jättää lobbarille itselleen harkintavaltaa sen suhteen, rekisteröitykö vai ei. Yhdysvalloissa toimiikin paljon niin kutsuttuja varjolobbareita, jotka katsovat, ettei heidän toimintansa täytä lainsäädännössä lobbaukselle asetettuja ehtoja. Vaikka tällaiset toimijat eivät välttämättä riko LDA:n määräyksiä, tutkimus on katsonut, ettei heidän toimintansa ole lain hengen mukaista. Varjolobbaripopulaation kasvu korostaa myös Euroopan neuvoston ja OECD:n suosituksia yksiselitteisen määritelmän tärkeydestä. Myös Suomessa tulee pyrkiä määrittelemään lobbaus ja lobbari selkeästi. Erityisen tärkeää on se, että määritelmä ei saa jättää lobbarille itselleen merkityksellistä harkintavaltaa sen suhteen, rekisteröitykö vai ei.

Edellä on suositeltu, että lobbausrekisteri ulottuisi myös virastojen toimintaan. Yhdysvalloissa liittovaltion virastoilla on merkittävä rooli päätöksenteossa, ja LDA ulottuu niiden toimintaan siltä osin kuin lobbaus kohdistuu ylimpiin virkamiehiin. Vaikka virastoilla on myös EU:ssa merkitystä, ja niitä lobataan yhä enemmän, avoimuusrekisterin suhde niiden toimintaan on epäselvä. Nykyisessä toimielinten välisessä sopimuksessa ainoastaan todetaan, että virastoja kannustetaan käyttämään avoimuusrekisteriä yhteyksissään unionin toimintapolitiikkojen laatimiseen ja täytäntöönpanoon osallistuviin organisaatioihin ja itsenäisiin ammatinharjoittajiin. Ehdotuksessa uudeksi toimielinten väliseksi sopimukseksi myös kannustetaan virastoja vapaaehtoisesti käyttämään avoimuusrekisteriä. Uutta on se, että virastot voivat ilmoittaa sihteeristölle vapaaehtoisesti, että ne haluavat asettaa tietyn tyyppisen edunvalvonnan edellytykseksi rekisteröitymisen avoimuusrekisteriin. Tämä kertonee virastoihin kohdistuvan lobbauksen vahvistumisesta. Suomessakin voitaisiin harkita sitä, että ainakin virastojen ylin johto kuuluisi lobbarirekisterin piiriin.

Irlanti. Irlannin poliittinen järjestelmä on monessa suhteessa hyvin erilainen kuin Suomen, mutta toisaalta kyse on pienestä maasta, josta suuri osa on maaseutua ja jossa on parlamentaristinen monipuoluejärjestelmä. Mitä tulee rekisteriä koskevaan lakiin, tärkein oppi Irlannilta koskee yhteydenpitoa sidosryhmien kanssa sekä lain laatimisen aikana että sen jälkeen sidosryhmien ohjeistamisessa. Kaikille lausunnoille avoimen ohjeistetun konsultaation avulla on pyritty paitsi keräämään tietoa toimivan sääntelyn laatimiseksi myös sitouttamaan sidosryhmiä sääntelyyn. Sidosryhmiä kuunneltiin ja niiden näkemykset otettiin huomioon lakia säädettäessä. Tästä oli hyötyä paremman sääntelyn laatimisessa, mutta myös sidosryhmien sitouttamisessa lain noudattamiseen. Sääntelyyn ollaankin ensimmäisen raportin ja siihen jätettyjen lausuntojen perusteella oltu laajalti tyytyväisiä. Vuoden 2017 arviointiraporttiin saatiin lausuntoja 31 eri organisaatiolta ja yksilöltä, ja ministeriön analyysin mukaan niistä yleisesti käy ilmi vastaajien tyytyväisyys sekä lainsäädäntöön että sen implementointiin.

Lobbaussääntelyn valmisteluvaiheessa moni ilmaisi tarpeen selkeälle ohjeistukselle ja opastukselle rekisterin käyttämiseen ja lainsäädännön noudattamiseen. Tämä lienee jokseenkin universaalia, ja Irlannin valmisteluvaiheen kommentointimahdollisuudesta voi ottaa mallia muuallakin. Standards in Public Office Commission pitää yllä verkkosivustoa, josta löytyy selkeä ohjeistus sekä virkamiehille että lobbareille, ja jälkimmäisille vielä pikaopastus sääntelyyn ja kolmen kohdan ”olenko lobbari” -pikatesti. Koska maankäyttö ja kaavoitus on ollut lobbaussääntelyn tarpeen aiheuttaneiden ongelmien keskeinen alue, sitä varten on laadittu oma selvä ohjeistuksensa. Myös ensimmäisessä arviointiraportissa vastattiin lobbareille ja virkamiehille jääneisiin epäselvyyksiin. Yleisesti helposti saatavilla olevien, lyhyiden ja selkeiden mutta silti riittävien ohjeiden tarjoaminen vaikuttaa olleen toimiva käytäntö, joka on helpottanut rekisterin toimivuutta. Irlannin rekisterin käytettävyyttä taas lisää huomattavasti se, ettei se nojaa muualta löytyvään tietoon, vaan kaikki tarpeelliseksi koettu informaatio kirjataan sa-

maan paikkaan. Näin rekisteristä löytää helposti tiedon siitä, kuka on ollut yhteydessä päätöksentekijään, keneen päätöksentekijään tämä on ollut yhteydessä, mistä on keskusteltu ja ketä on mahdollisesti edustettu.

Paikallishallintoon kohdistuvan lobbauksen kirjaaminen rekisteriin ja maankäytön ja kaavoituksen ottaminen lobbaussääntelyn erityiseksi kohteeksi ovat myös mahdollisesti hyviä ratkaisuja. On yleisesti tiedostettua, että tämä on yksi korruptioherkimmistä alueista, mutta koska suurin osa sitä koskevista päätöksistä tehdään paikallistasolla, jää se usein lobbaussääntelyn ja varsinkin lobbarirekisterin ulkopuolelle. Suomessa paikallishallinto on huomattavasti merkittävämpää kuin Irlannissa, ja jos siellä oli tarve paikallishallinnon lobbaamisen valvonnalle ja sääntelylle, on luultavaa, että sitä kannattaisi Suomessakin harkita.

Irlannin lobbarirekisterin määritelmät lobbarille, lobbaukselle ja lobbauksen kohteelle ovat laajoja ja hieman epäselviä. Toisaalta niiden perusajatus on järkevä: Laajalla määritelmällä varmistetaan, etteivät mitkään tahot tai yhteydenpidot jää lähtökohtaisesti pois rekisteristä määritelmän takia, ja poikkeuksilla puolestaan vähennetään turhaa kuormitusta poistamalla esimerkiksi viranomaisten ja poliitikkojen keskinäisiin kanssakäymisiin liittyvää yhteydenpitoa, sekä lausuntoja, joita pidetään tarpeellisina ja jotka saattaisivat jäädä tekemättä, jos ne vaatisivat kirjautumista lobbariksi. Tähän jälkimmäiseen ryhmään kuuluvat varsinkin kansalaisten henkilökohtaiset yhteydenotot edustajiinsa sekä asiantuntijakommunikaatiot, joita julkishallinto on pyytänyt.

Iso-Britannia. Myös Ison-Britannian lainvalmisteluprosessi tarjoaa hyödyllisiä oppeja. Lobbarirekisterin tarpeesta teetettiin raportti, joka julkaistiin vuonna 2009, mutta hallitus ei huomioinut sitä. Se järjesti lyhyen konsultaatioprosessin, mutta oli ratkaissut tärkeimmät kysymykset jo ennen sen alkua, eivätkä sidosryhmien tai komiteamietintöjen näkemykset näkyneet lopullisessa lainsäädännössä. Lopputuloksena on heikosti toimiva järjestelmä, johon harva on tyytyväinen. Valmistelu on syytä tehdä huolella, ja sen tuottamat lausunnot kannattaa huomioida.

Ison-Britannian rekisteri on minimalistinen ja yksinkertainen: lobbari on määritelty selkeästi tarkoittamaan vain kolmansia tahoja edustamaan palkattuja konsultti-lobbareita, ja rekisteristä löytyvät vain konsultti-lobbarin yhteystiedot sekä luettelo kolmansista tahoista, joita tämä on edustanut kuluneen neljännesvuosikauden aikana. Näillä tiedoilla yksinään ei kuitenkaan tee juuri mitään. Suurin osa lobbaamisesta jää rekisterin ulkopuolelle, eikä tämän perusteella saa selville, kenen päätöksentekijän kanssa konsultti-lobbari keskustellut, mistä aiheesta ja ketä hän on milloinkin edustanut. Kaiken tämän tulisi käydä ilmi päätöksentekijöiden omista julkaisuista, mutta käytännössä tietoja on vaikea ja joskus mahdoton löytää – usein tietoa ei ole julkaistu, eikä julkaista edes pyynnöstä. Rekisterin tarkoituksen kannalta olennaisten tietojen tulisi löytyä samasta paikasta, ja mikäli on kaksi eri järjestelmää, on niiden oltava synkronoituja. Myös lobbauksen kohde on määritelty selkeästi mutta rajattu liian kapeasti. Lobbarirekisteri koskee vain yhteydenpitoa ministerien ja näiden kansliapäälliköiden kanssa, joten ulkopuolelle jää lähes koko poliittis-hallinnollinen järjestelmä.

Olemme edellä nostaneet esiin jokaisesta tarkastellusta järjestelmästä seikkoja, joihin Suomessa tulisi – jos rekisteri päätetään perustaa – kiinnittää huomiota. Monet edellä mainituista asioista liittyvät järjestelmän yksityiskohtiin ja tulevat ratkaistuksi lainvalmisteluprosessin aikana. On oletettavaa, että sidosryhmätahot kiinnittävät erityistä huomiota esimerkiksi lobbarirekisterin kattavuuteen kun taas valvontaan liittyvät seikat saavat vähemmän huomiota. Lobbarirekisteriä perustettaessa tulee tarkoin tarkastella myös toimenpiteiden kokonaisuutta yksityiskohtien lisäksi. Yksi tällainen laajempi kokonaisuus liittyy sääntelyn kanta-

vaan ideaan. Jos Suomessa päädytään sääntelemään lobbausta, tehtäväksi tulee valinta toimintaperusteisen ja statusperusteisen sääntelyn välillä. Toimintaperusteisessa sääntelyssä huomio kohdistuu siihen, mitä tehdään, ei siihen, kuka tekee. Toimintaperusteiseen määritelmään yhdistyy ajatus siitä, että kaikki ovat potentiaalisia lobbareita, eikä sääntely erottele edunvalvojia sen mukaan, onko kyseessä kansalaisjärjestö tai yrityksen oma edunvalvontayksikkö. Statusperusteisessa sääntelyssä valtio taas luokittelee edunvalvojia sen mukaan, minkälaisia intressejä ne edustavat. Edellä tarkasteltuja malleja yhdistää se, että lähes kaikissa lähtökohtana on toiminnan sääntely. Ainoastaan Itävalta ja Iso-Britannia poikkeavat jonkin verran muista, sillä kummankin sääntelyyn kuuluu elementtejä statusperusteisesta sääntelystä. Itävallassa statusperusteinen lähestymistapa korostuu lakiin jätetyissä poikkeuksissa, vaikka lähtökohta onkin toimintaperusteinen sääntely. Isossa-Britanniassa taas sääntely on selkeämmin statuskeskeistä, koska sääntely kohdistuu ainoastaan konsultti-lobbareihin, jotka toimivat kolmannen puolesta.

Lainvalmistelun suhteen herättää myös huomiota, että sidosryhmät tarkastelluissa maissa tyypillisesti halusivat yhtäältä selkeyttä lobbauksen määritelmän suhteen, ja toisaalta sitä, että laki kohtelisi kaikkia "vaikuttajaviestijöitä" samalla tavalla eikä rajaisi lobbaria liian tarkasti. Itse asiassa lobbaus ei vaikuta yleisesti hyvin ymmärretyltä termiltä. Tätä ei helpota se, että sanalla on paha kaiku ja se sotketaan helposti lahjontaan. Siksi lobbarirekisterin tarkoituksaan ei välttämättä ole selvä sen paremmin sidosryhmille kuin suurelle yleisölle. Lainvalmisteluprosessin onnistumisen kannalta voi olla tärkeää jo varhaisessa vaiheessa käydä julkista keskustelua siitä, mitä termit lobbaus, lobbarirekisteri ja lobbaussääntely tarkoittavat. Mikäli ne jäävät epäselviksi, voi sidosryhmien osallistumisesta olla vaikea saada hyötyä.

Yksi keskeisistä asioista, joihin lobbarirekisteriä perustettaessa on otettava ainakin jollakin tasolla kantaa, liittyy siihen, riittääkö lobbarirekisteri vai tulisiko lobbarirekisterin oheen harkita muitakin instrumentteja, esimerkiksi tapaamispäiväkirjaa. Kuten on todettu, kansainväliset esimerkit tapaamispäiväkirjoista ovat heikkoja. Lobbarirekisterin ja tapaamispäiväkirjan keskinäisestä suhteesta läpinäkyvyyden edistämiseksi ei ole olemassa tutkimusta, joten niiden synergiaetuja tai mahdollisia haittoja on lähes mahdotonta uskottavasti arvioida. Yleisellä tasolla voidaan arvioida, että EU:ssa tapaamispäiväkirjalla kompensoidaan rekisteriltä puuttuvaa sitovuutta ja sitä, että avoimuusrekisteriin ei sisälly tieto tavatuista päätöksentekijöistä, mikä osoittaa, ettei tapaamispäiväkirjalle ole välttämättä tarvetta silloin kun lobbarirekisteri on pakollinen ja siihen sisältyy tieto tapaamisista. Toisaalta on otettava huomioon, että EU toimii kansainvälisenä sääntelyesimerkkinä, jolloin erityisesti jäsenvaltiot saattavat olla kiinnostuneita seuraamaan sen esimerkkiä omassa sääntelyssään. Yhteiset sääntelyratkaisut helpottaisivat lisäksi EU:n ja jäsenvaltioiden järjestelmien koordinointiin liittyviä mahdollisia ongelmia. Lobbarirekisteriin ja tapaamispäiväkirjaan liittyvä työmäärä vaihtelee. Työmäärää on kuitenkin vaikea arvioida erityisesti siitä syystä, että sääntelyn kärki osuu eri tahoihin. Lobbarirekisteri työllistää lobbareita kun taas tapaamispäiväkirja edellyttää päätöksentekijöiden itsensä aktiivista panostusta.

7.4. Lopuksi

Sääntelyinstrumenttina lobbarirekisteri on kaksijakoinen ja jopa ristiriitainen. Yhtäältä rekisterillä on kurinpidollinen funktio, jolloin lobbaussääntelyllä pyritään parantamaan päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja sitä kautta sekä torjumaan epäasiallista vaikuttamista että vahvistamaan luottamusta. Toisaalta rekisteriin liittyy legitimoiva funktio, jolla tarkoitetaan sitä, että rekisterin avulla voidaan ikään kuin tunnistaa ja tunnustaa hyväksyttävä edunvalvonta. Kummatkin tekijät olivat läsnä kaikissa viidessä tässä raportissa tarkastellussa mallissa, vaikka niiden painoarvo ja merkitys vaihtelivat järjestelmästä toiseen. Kahden tekijän välistä suhdetta voidaan

selittää myös erilaisilla sääntelyideologioilla. Vaikka yksityiskohtien osalta löytyy poikkeavuuksia, pohjoisamerikkalainen (eritoten yhdysvaltalainen ja kanadalainen) ja eurooppalainen lobbaussääntely ovat pääpiirteissään samanlaisia. Sääntelyn toimivuuden edellytys on kummallakin puolella Atlanttia se, että rekisteristä saatava tietoa on kattavaa, oikeaa ja ajantasaista. Lähentymistä on edelleen tapahtumassa. Pohjoisamerikkalaista ja eurooppalaista lobbaussääntelyä on erään näkemyksen mukaan perinteisesti erottanut se, että Euroopassa sääntely on pyrkinyt erilaisten kulkulupien avulla varmistamaan lobbareiden pääsyn päätöksentekijöiden luo (legitimoiva funktio), kun taas Pohjois-Amerikassa sääntelyllä on pyritty varmistamaan lobbauksen läpinäkyvyys (kurinpidollinen funktio). Tutkimuksen mukaan eurooppalaiset sääntelyregiimit ovat viime vuosina lähentyneet yhdysvaltalaisen mallin kanssa, mistä yksi tärkeä indikaattori on läpinäkyvyyden korostuminen lobbaussääntelyn tavoitteena.⁵⁷⁴

Läpinäkyvyyden korostumisesta seuraa se, että lobbaussääntelyä laadittaessa seurataan tarkkaan sitä, mitä mieltä suuri yleisö olisi sääntelystä ja kuinka ehdotettu sääntely lisäisi suuren yleisön luottamusta julkishallintoon. Tämä on kiinnostava paradoksi, sillä lobbaussääntely on kuitenkin esimerkki sellaisesta tilanteesta, jossa suuren yleisön edustama julkinen intressi on vaikea määritellä yksiselitteisesti ja jossa tiedonantovelvollisuudesta hyötyvät toimijat ovat hajallaan yhteiskunnan eri tasoilla. Tästä syystä tutkimuksessa on oltu sitä mieltä, että tehokkaan ja kestävä lobbaussääntelyn kannalta sääntelyn kohteiden, eli lobbareiden itsensä, tuki on selvästi merkittävämpää kuin tiedon käyttäjien, eli suuren yleisön, kannatus. Kansainvälisissä tutkimuksissa on todettu, että lobbarit itse ovat yleensä sääntelyn kannalla, ja lobbarit vaikuttavat kannattavan sääntelyä myös tässä raportissa tarkastelluissa järjestelmissä. Lobbaussääntelyn ei ole näytetty vaikuttavan kielteisesti lobbauspöytäkirjojen kokoon tai koostumukseen, eikä tutkimuksessa ole löydetty todisteita siitä, että lobbaussääntely, kuten esimerkiksi lobbarirekisterin käyttöönotto, vähentäisi rekisteröityneiden lobbareiden määrää tai heikentäisi lobbaripopulaation edustavuutta.⁵⁷⁵

Toinen sääntelyn kannalta kriittinen tuki tulee päätöksentekijöiltä, ja tutkimuksessa on huomautettu toisestakin paradoksista. Vaikka lobbaussääntely saa usein alkunsa skandaalien säikäyttämien poliitikkojen aloitteesta, heidän tuensa hiipuu sääntelyn voimaantulon jälkeen.⁵⁷⁶ Tällöin kyse on niin kutsutusta symbolisesta päätöksenteosta, jossa sääntely näytetään ”korruption jaksoja seuraavana symbolisen politiikan harjoittamisena”, ja jossa lainsäätäjä ”voi luoda vaikutelman, että tekisi jotain muuttamatta kuitenkaan merkittävästi mitään”.⁵⁷⁷ Vaikka symbolisella päätöksenteolla saattaa olla hyväntahtoiset tarkoitukset, sen vaikutus ei ole harmiton tai vähäinen. Tehoton täytäntöönpano ja riittämätön koordinointi heikentävät luottamusta poliittiseen päätöksentekoon ja hallintojärjestelmien toimivuuteen, mikä saattaa johtaa siihen, että luottamus on lobbaussääntelyn jälkeen heikompi kuin sääntelyn liikkeelle syänneen skandaalin jälkeen. Lobbausta koskevan sääntelyn tehokas täytäntöönpano yhdessä avoimuutta koskevien mekanismien kanssa on tärkeä tekijä, jonka avulla voidaan vahvistaa kansalaisten luottamusta yhteiskunnan toimijoihin ja poliittiseen järjestelmään.

⁵⁷⁴ Holman – Luneburg (2012).

⁵⁷⁵ Ks. myös Hunter, K. et al. (1991). Social complexity and interest-group lobbying in the American States. 53 *Journal of Politics*, 488–503; Gray, V. – Lowery, D. (1998). State lobbying regulations and their enforcement: Implications for the diversity of interest communities. 30 *State and Local Government Review*, 78–91. Yhdysvaltain varjolobbaripopulaation kasvu tosin antaa olettaa, että lobbaussääntely yhdistettynä pyöröovi-ilmiötä säänteleviin normeihin saattaa pitkällä aikavälillä johtaa siihen, että osa lobbareista katsoo, etteivät he (oman arvionsa mukaan) täytä LDA:ssa asetettua lobbarin määritelmää.

⁵⁷⁶ Ks. erityisesti Vargovicková, J. (2017). Inside lobbying regulation in Poland and the Czech Republic: negotiating public and private actors' roles in governance. 6 *Interest Groups & Advocacy*, 253–271. Tehottomasta täytäntöönpanosta ja symbolisesta päätöksenteosta Israelin kontekstissa, ks. Veksler, A. (2015). Diluted regulations: A need to review the theoretical classification of the different lobbying regulatory environments. 15(1) *Journal of Public Affairs*, 56–64.

⁵⁷⁷ Lowery, D. – Gray, V. (1997). How some rules just don't matter: The regulation of lobbyists. 91 *Public Choice*, 139–147, 145 (käännös kirjoittajien).

8. LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA⁵⁷⁸

Abbott, B. – Williams, S. (2014). Widening the 'representation gap'? The implications of the 'lobbying act' for worker representation in the UK. 45(6) Industrial Relations Journal.

Allard, N.W. (2008). Lobbying is an honorable profession: The right to petition and the competition to be right. 19(1) Stanford Law and Policy Review.

Allern, E.H. et al. (2007). Social Democrats and Trade Unions in Scandinavia: The decline and persistence of institutional relationships. 46(5) European Journal of Political Research.

American Bar Association (2011). Lobbying law in the spotlight: Challenges and proposed improvements. Report of the task force on federal lobbying laws. Washington DC.

Amnesty International. Standards in Public Office Commission's Decision On Amnesty International Ireland's Access to Foreign Funding FAQ, saatavilla osoitteesta: <https://www.amnesty.ie/sipoc-amnesty-faq/>.

Andris, C., Lee, D., Hamilton, M.J., Martino, M., Gunning, C.E. – Selden, J. A. (2015). The Rise of Partisanship and Super-Cooperators in the U.S. House of Representatives. PLOS ONE 21.4.2015, saatavilla osoitteesta: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0123507>.

Anechiarico, F. – Jacobs, J.B. (1998). The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective. University of Chicago Press.

Annual Report on the operations of the Transparency Register 2017. Joint Transparency Register Secretariat, saatavilla osoitteesta: <http://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/transparency/en-annual-report-on-the-operations-of-the-transparency-register-2017.pdf>.

Arnfred, C.E. (2012). Folketinget nedlægger lobbyist-register. Berlingske (12.12.2012), saatavilla osoitteesta: <https://www.b.dk/politiko/folketinget-nedlaegger-lobbyist-register>.

Arras, S. – Braun, C. (2017). Stakeholders wanted! Why and How European Union agencies involve non-state stakeholders. Journal of European Public Policy.

Aula, M.K. (2007). Eduskunta Suomen poliittisessa järjestelmässä. Teoksessa Saukkonen, P. (toim.) Suomen poliittinen järjestelmä (verkkokirja).

Avoimuusrekisterin yhteinen sihteeristö (2015). Avoimuusrekisteri – ohjeet rekisterin käyttäjälle ("Täytäntöönpano-ohjeet"), saatavilla osoitteesta: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public-staticPage/displayStaticPage.do?locale=fi&reference=GUIDELINES>.

Avoimuusrekisterin yhteinen sihteeristö, haastattelu 13.3.2018, Bryssel.

Baldwin, R., Cave, M. – Lodge, M. (2012). Understanding regulation: Theory, strategy and practice. Oxford: Oxford University Press.

Banakas, S. (2014). The United Kingdom: Devolution and Legal Unification. Teoksessa Halberstam, D. – Reimann, M. (toim.). Federalism and Legal Unification. Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice, vol 28. Springer: Dordrecht.

Barry, F. (2009). Towards Improved Policymaking in Ireland: Contestability and the Marketplace for Ideas. 3(2) Irish Journal of Public Policy.

Basu, A. (2017). Amnesty International Ireland Could Face Criminal Charges For Accepting George Soros Donation. International Business Times 12.9.2017, saatavilla osoitteesta: <http://www.ibtimes.com/amnesty-international-ireland-could-face-criminal-charges-accepting-george-soros-2626435>.

Euroopan neuvosto (2014). Study on the feasibility of a Council of Europe legal instrument on the legal regulation of lobbying activities, saatavilla osoitteesta: <https://rm.coe.int/16807095fd>.

⁵⁷⁸ Lähdeluetteloon ei sisälly lainsäädäntö eikä oikeuskäytäntö.

- Beaud, O. (2013). *Théorie de la Fédération*, 2. korjattu laitos. Paris: PUF.
- Beeman, R. (2009). *Plain, Honest Men: The Making of the American Constitution*. Random House: New York.
- Belco, M. – Rottinghaus, B. (2017). *The Dual Executive: Unilateral Orders in a Separated and Shared Power System*. Stanford: Stanford University Press.
- Bennett, G. (2009). *Opening Government? The Freedom of Information Act and the Foreign and Commonwealth Office*. Teoksessa Flinn, A. – Jones, H. (toim.). *Freedom of Information: Open Access, Empty Archives?* Lontoo: Routledge.
- Bertok, J. (2018). *Trust & Public Policy*. ”Kun henki on vahva, niin vähäkin työ riittää maailman luomiseen” – Luottamus yhteiskunnan voimavarana -seminaari. Helsinki 16.5.2018.
- Bitonti, A. – Harris, P. (toim.). (2017). *Lobbying in Europe: Public Affairs and the Lobbying in 28 EU Countries*. London: Palgrave MacMillan.
- Blanes, J., Draca, J. – Fons-Rosen, C. (2012). *Revolving Door Lobbyists*. 102(7) *The American Economic Review*.
- Blom, A. (2018). *Taloudelliset eturyhmät politiikan sisäpiirissä. Tutkimus liike-elämän poliittisesta vaikuttamisesta kolmikantaisessa Suomessa 1968–2011*. Turun yliopiston julkaisuja.
- Borg, S. (2015). *Tulos, kannatusmuutokset ja äänestyspäätösten taustoja*. Teoksessa Borg, S., Kestilä-Kekkonen, E. – Westinen, J. (toim.). *Demokratiaindikaattorit 2015*. Oikeusministeriö, 13–38.
- Borg, S., Kestilä-Kekkonen, E. – Westinen, J. (toim.). *Demokratiaindikaattorit 2015*. Oikeusministeriö.
- Bouwen, P. (2009). *The European Commission*. Teoksessa Coen, D. – Richardson, J. (toim.). *Lobbying the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Brady D., Han, H. – Pope, J.C. (2007). *Primary Elections and Candidate Ideology: Out of Step with the Primary Electorate?* 32(1) *Legislative Studies Quarterly*.
- Brandt, S.U. – Svendsen, G.T. (2016). *The politics of persuasion: Should lobbying be regulated in the EU?* Cheltenham: Edward Elgar.
- Branum, T.L. (2002). *President or King? The Use and Abuse of Executive Powers in Modern-Day America*. 28 *Journal of Legislation*.
- Brin, D. (1998). *The Transparent Society*. Perseus Books.
- Brown, C. – Scott, C. (2010). *Regulation in Ireland: History, Structure, Style and Reform*. UCD Centre for Regulation and Governance.
- Bryant, C. – Chaffin, J. (2014). *MEP resigns over claims of lobbyist payments*. *Financial Times* (21.3.2011), saatavilla osoitteesta: <https://www.ft.com/content/c34e40a4-5324-11e0-86e6-00144feab49a>.
- Budge, K. – Kaur-Channing, M. (2014). *United Kingdom: Developing lobbying regulation in an open government context*.
- Bundesministerium für Justiz, *Lobbying- und Interessenvertretungsregister FAQ (Version 1.1)*, saatavilla osoitteesta: <https://www.justiz.gv.at/web2013/file/2c948485398b9b2a013bae974daa1146.de.0/faqs.1.pdf>.
- Bunea, A. (2017). *Designing stakeholder consultations: Reinforcing or alleviating bias in the European union system of governance?* 56(1) *European Journal of Political Research*.
- Bunea, A. (2018). *Legitimacy through targeted transparency? Regulatory effectiveness and sustainability of lobbying regulation in the European Union*. *Journal of European Public Policy*.
- Burns, T. et al. (2000). *The Future of Parliamentary Democracy: Transition and Challenge in European Governance*. Green Paper prepared for the Conference of the European Union Speakers of Parliament, September 2000.

Burson Marsteller (2013). A Guide to Effective Lobbying in Europe: The View of Policymakers, saatavilla osoitteesta: http://lobbyingsurvey.burson-marsteller.com/wp-content/uploads/2013/05/european_lobbying_survey_2013.pdf.

Chambers, S. (2004). Behind Closed Doors: Publicity, Secrecy, and the Quality of Deliberation. The Journal of Political Philosophy.

Chari, R., Hogan, J. – Murphy, G. (2010). Regulating lobbying: A global comparison. Manchester: Manchester University Press.

Coen, D. – Katsaitis, A. (2015). Institutional and Constitutional aspects of Special Interest Representation. Study for the AFCO Committee, Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs (European Union, 2015), saatavilla osoitteesta: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/supporting-analyses-search.html>.

Collander, K. et al. (2017). Finland. Teoksessa Bitonti, A. – Harris, P. (toim.). Lobbying in Europe. Public Affairs and the Lobbying Industry in 28 EU Countries. London: Palgrave McMillan.

Communication on the working methods of the European Commission 2014-19 (C(2014) 9004).

Council of Europe (2014). Study on the feasibility of a Council of Europe legal instrument on the legal regulation of lobbying activities, saatavilla osoitteesta: <https://rm.coe.int/16807095fd>.

Council of Europe (2017). Recommendation CM/Rec(2017)2 on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making, saatavilla osoitteesta: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680700a40.

Coyle, C. (2017). Health minister stubs out tobacco lobbyists, 10 September 2017, saatavilla osoitteesta: <https://www.thetimes.co.uk/article/health-minister-stubs-out-tobacco-lobbyists-ndwg3j05v>.

Crepaz, M. (2014). Investigating Lobbying Laws: Austria, saatavilla osoitteesta: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/4effb18c-a7d9-4259-9766-abdbcad8fd72.pdf>.

Crepaz, M. (2016). Investigating the robustness of lobbying laws: Evidence from the Austrian Case. 5(1) Interest Groups & Advocacy.

Crepaz, M. (2017). Why do we have lobbying rules? Investigating the introduction of lobbying laws in EU and OECD member states. 6 Interest Groups & Advocacy.

Curtin, D. – Leino-Sandberg, P. (2016). Openness, Transparency and the Right of Access to Documents in the EU. The European Parliament, the Policy Department on Citizens' Rights and Constitutional Affairs saatavilla osoitteesta: [http://www.europarl.europa.eu/Reg-DATA/etudes/IDAN/2016/556973/IPOL_IDA\(2016\)556973_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/Reg-DATA/etudes/IDAN/2016/556973/IPOL_IDA(2016)556973_EN.pdf).

Dahl, R. (2003). How Democratic is the American Constitution? New Haven: Yale University Press.

Dann, P. (2003). European Parliament and Executive Federalism: Approaching a Parliament in a Semi-Parliamentary Democracy. 9(5) European Law Journal.

Department of Public Expenditure and Reform (2015). Transparency Code. Prepared in Accordance with Section 5(7) of the Regulation of Lobbying Act 2015.

Department of Public Expenditure and Reform (2016a). Model Publication Scheme.

Department of Public Expenditure and Reform (2016b). Freedom of Information Model Publication Scheme Guidance.

Department of Public Expenditure and Reform (2017). First Review of the Regulation of Lobbying Act 2015. April 2017.

Department of the Taoiseach (2007). Bodies in Ireland with Regulatory Powers As of February 2007.

Dicey, A.V. (1927). Introduction to the Study of Law of the Constitution. 8. laitos. London: Macmillan, [1. laitos 1885].

Dionigi, M.K. – Martens, H. (2016). The EU Transparency Register: on the right path, but not quite there yet. European Policy Center. Discussion Paper. 15 December 2016.

Drutman, L. – Mahoney, C. (2017). On the advantages of a well-constructed lobbying system: toward a more democratic, modern lobbying process. 6 Interest Groups & Advocacy.

Dunsire, A. (1996). Tipping the Balance: Autopoiesis and Governance. 28 Administration and Society.

Duverger, M. (1980). A New Political System Model: Semi-Presidential Government. 8(2) European Journal of Political Research.

Duverger, M. (1988) Institutions politiques et droit constitutionnel. Paris : PUF.

Duverger, M. (1996). Les monarchies républicaines. 78 Pouvoirs.

Duxbury, N. (2013). Elements of Legislation. Cambridge: Cambridge University Press.

Dwoskin, E. (2012). Lobbyist on incremental mission to restore lobbying's good name. Bloomberg News, July 7: 78.

Economist Intelligence Unit (2009). Review of the Regulatory Environment in Ireland. The Department of the Taoiseach.

Ehrlich, S. (2011). Access Points: An Institutional Theory of Policy Bias and Policy Complexity: Oxford: Oxford University Press.

Eising, R. (2007). The access of business interests to EU institutions: Towards elite pluralism? 14(3) Journal of European Public Policy.

Elliot, E.D. (1983). INS v. Chadha: The Administrative Constitution, the Constitution, and the Legislative Veto, The Supreme Court Review.

Elliott, M. (2016). 1000 Words / If EU law is supreme, can Parliament be sovereign?, saatavilla osoitteesta: <https://publiclawforeveryone.com/2016/02/21/1000-words-if-european-union-law-is-supreme-can-parliament-be-sovereign/>.

Eriksson, F. – Östberg, K. (2009). The problematic freedom of information principle: The Swedish experience. Teoksessa Flinn, A. – Jones, H. (toim.). Freedom of Information: Open Access, Empty Archives? Lontoo: Routledge.

Ersson, S. (2013). Electoral Volatility in Nordic Countries. Conference paper, the 41st ECPR Joint Sessions of Workshops in Mainz.

ERVIA (2016). Submission to the first Legislative Review of the Regulation of Lobbying Act 2015. September 2016.

Eskridge, W. (1991). Reneging on History? Playing the Court/Congress/Presidency Civic Rights Game, 79 California Law Review.

Euroopan unionin komissio (2006). Vihreä Kirja - Euroopan avoimuusaloite/* KOM/2006/0194 lopull. *//, saatavilla osoitteesta: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=celex%3A52006DC0194>.

Euroopan unionin komissio (2015). Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. EU-agenda: paremmalla sääntelyllä parempiin tuloksiin. Strasbourg 19.5.2015 COM(2015) 215 final, saatavilla osoitteesta: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0215&from=EN>.

Euroopan unionin komissio (2016). Ehdotus Toimielinten sopimus pakollisesta avoimuusrekisteristä. COM/2016/0627 final.

European Commission (2014). Press release. Opening the windows: Commission commits to enhanced transparency. Strasbourg, 25 November, 2015, saatavilla osoitteesta: http://europa.eu/rapid/press-release-IP-14-2131_en.htm.

European Commission (2016). Commission Decision of 30.5.2016 establishing horizontal rules on the creation and operation of Commission expert groups, saatavilla osoitteesta: http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/PDF/C_2016_3301_F1_COMMISSION_DECISION_EN.pdf.

European Commission (2018). Commission decision of 31.1.2018 on a Code of Conduct for the Members of the European Commission, Brussels, 31.1.2018 C(2018) 700 final, saatavilla osoitteesta: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/code-of-conduct-for-commissioners-2018_en_0.pdf.

European Parliament (2017). Code of Conduct for Members of the European Parliament with respect to financial interests and conflicts of interest, saatavilla osoitteesta: http://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/Code%20of%20Conduct_01-2017_EN.pdf.

Evans, J. (2002). In Defence of Sartori. 8(2) Party Politics.

Feigenbaum, J., Hertel-Fernandez, A. – Williamson, V. (2018). From the Bargaining Table to the Ballot Box: Political Effects of Right to Work Laws. The National Bureau of Economic Research Working Paper No. 24259.

De Fine Licht, J. et al. (2014). When does transparency generate legitimacy? Experimenting on a context-bound relationship. 27(1) Governance.

Fisher, L. (2014). The Law of the Executive Branch: Presidential Power. New York: Oxford University Press.

Flavin, P. (2015). Lobbying Regulations and political equality in the American states. 43(2) American Politics Research.

Flash Eurobarometer (2017). 457 Businesses' attitudes towards corruption in the EU, saatavilla osoitteesta: <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/Instruments/FLASH/surveyKy/2177>.

Flinn, A. – Jones, H. (2009). The Freedom of Information Act in Practice: The historian's perspective. Teoksessa Flinn, A. – Jones, H. (toim.). Freedom of Information: Open Access, Empty Archives? Lontoo: Routledge, 33–53.

Ford, G. (1996). Report 21 March 1997 on the Code of Conduct governing lobbyists. Committees on the Rules of Procedure, the Verification of Credentials and Immunities. Rapporteur: Mr Glynn Ford, saatavilla osoitteesta: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&mode=XML&reference=A4-1997-0107&language=EN>.

Freeman, R. B. (2014). What Can Labor Organizations Do for US Workers When Unions Can't Do What Unions Used to Do? Teoksessa Luce, S., Luff, J., McCartin, J. A. – Milkman, R. (toim.). What Works for Workers?: Public Policies and Innovative Strategies for Low-Wage Workers, 1. laitos. New York: Russell Sage Foundation Publications, 50–78.

Friedman, L. (2005). A History of American Law. New York: Touchstone.

Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. 66 Public Administration Review.

Fung, A., Graham, M. – Weil, D. (2007). The perils and promise of transparency. Cambridge: Cambridge University Press.

Gamper, A.M. – Koch, B.A. (2014). Federalism and Legal Unification in Austria. Teoksessa Halberstam, D. – Reimann, M. (toim.). Federalism and Legal Unification. Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice, vol 28. Dordrecht: Springer, 103–119.

Ganghof, S., Eppner, S. – Pörschke, A. (2018). Australian bicameralism as semi-parliamentarism: patterns of majority formation in 29 democracies. 53(2) Australian Journal of Political Science.

Glover, M. (2016) Off-radar lobbying damages us all. PR Week 9.9. 2016. Saatavilla osoitteesta <https://www.prweek.com/article/1407955/off-radar-lobbying-damages-us>.

Goodrich, S. (2018). Transparency International UK, haastattelu 25.6.2018 puhelimitse.

Graham, M. (2002). Democracy by disclosure: The rise of technopopulism. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Gray, V. – Lowery, D. State lobbying regulations and their enforcement: Implications for the diversity of interest communities. 30 State and Local Government Review.

GRECO (2018). Fifth Evaluation Round. Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies. Evaluation Report. Finland, saatavilla osoitteessa: <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-/1680796d12>.

Greenwood, J. (2011a). Interest representation in the European Union. London: Palgrave MacMillan.

Greenwood, J. (2011b). The lobbying regulation element of the European Transparency Initiative: Between liberal and deliberative model of democracy. 9(3) Comparative European Politics.

Greenwood, J. – Dreger, J. (2013). The Transparency Register: A European vanguard of strong lobby regulation? 2(2) Interest Groups & Advocacy.

Gutmann, A. – Thompson, D. (1996). Democracy and Disagreement. Cambridge, MA: Belknap Press.

Hammerschmid, G., Krischok, A. – Steigenberger, K. (2012). Austria. Teoksessa Verhoest, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G., – Lægreid, P. (toim.). Government Agencies. Public Sector Organizations. London: Palgrave Macmillan.

Hannant, L. (2009). Access to information and historical research: The Canadian experience. Teoksessa Flinn, A. – Jones, H. (toim.). Freedom of Information: Open Access, Empty Archives? London: Routledge.

Hardiman, N. – MacCarthaigh, M. (2017). State Retrenchment and Administrative Reform in Ireland: Probing Comparative Policy Paradigms. 19(2) Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice.

Hartikainen, J. (2018). "Käsittämätöntä elitismiä": Nobelisti Bengt Holmströmin väite avoimuuden haitallisuudesta saa kovaa kritiikkiä tutkijoilta. Helsingin Sanomat, 25.7.2018.

Harvey, F. – Asthana, A. (2017). "Chilling" Lobbying Act stifles democracy, charities tell party chiefs'. The Guardian 6.6.2017, saatavilla osoitteesta: <https://www.theguardian.com/politics/2017/jun/06/chilling-lobbying-act-stifles-democracy-write-charities-party-chiefs>.

Hirst, N. (2018). Vestager: Barroso won't lobby me, 21 February 2018, saatavilla osoitteesta: <https://www.politico.eu/article/vestager-barroso-wont-lobby-me/>.

Hirvola, A. – Mäntysalo, R. (tulossa). Professional lobbying in urban planning – Depoliticization or Repoliticization? Teoksessa Savini, F. – Raco, M. (toim.). Planning and Knowledge: How New Forms of Technocracy are Shaping Contemporary Cities. Bristol: Policy Press.

Hofmann, H. (2010). Agency Design in the European Union. 28(2) The Windsor Yearbook of Access to Justice.

Holman, C. – Luneburg, W. (2012). Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform. Interest Groups & Advocacy.

Holyoke, T.T. (2017). A Theoretical foundation for assessing principal-agent problems in lobbying ethics and an empirical test. 6(4) Interest Groups & Advocacy.

Hood, C. – Heald, D. (toim.) (2006). Transparency – The Key to Better Governance? Oxford: Oxford University Press.

Hopkins, N., Evans, R. – Norton-Taylor, R. (2012). MoD staff and thousands of military officers join arms firms. The Guardian 15.10.2012.

House of Commons Public Administration Select Committee (HC 36-I). Lobbying: Access and influence in Whitehall in its First Report of Session 2008–2009. 5.1.2009.

House of Commons Public Administration Select Committee (HC 1058). Lobbying: Access and influence in Whitehall: Government Response to the Committee's First Report of Session 2008–2009.

House of Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee (HC 252). Managing Ministers' and officials' conflicts of interest: time for clearer values, principles and action. Thirteenth Report of Session 2016–2017. 24.4.2017.

Hrebendar, R.J. (1997). Interest group politics in America (3rd ed.) Routledge.

Hunter, K. et al. (1991). Social complexity and interest-group lobbying in the American States. 53 Journal of Politics.

Jones, G. (2016). The Power of the Prime Minister. London: The Constitution Society.

Jones, M. (2017). Time to fix the revolving door rules for special advisers, saatavilla osoitteessa: <http://spinwatch.org/index.php/issues/politics/item/5979-time-to-fix-exit-rules-for-special-advisers>.

Isaksson, G-E (2017). Eduskunta - kohti normaalia parlamentarismia. Teoksessa Niemi, M.K., Raunio, T. – Ruostetsaari, I. (toim.). Poliittinen valta Suomessa. Tampere: Vastapaino, 108–122.

Kanol, D. (2012). Should the European Commission Enact a Mandatory Lobby Register? 8 Journal of Contemporary European Research.

Kantola, A. – Vesa, J. (2016). Kuka pääsee mukaan? Miten järjestöjen ääni kuuluu lakien valmistelussa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2016, saatavilla osoitteesta: <https://tie-tokaytoon.fi/julkaisu?pubid=15502>.

Karvonen, L. (2017). Puolueiden valta valtion päätöksenteossa. Teoksessa Niemi, M.K., Raunio, T. – Ruostetsaari, I. (toim.). Poliittinen valta Suomessa. Tampere: Vastapaino, 65–87.

Katz, R.S. – Mair, P. (toim.). (1994). How Parties Organize: Change and Adaption in Party Organizations in Western Democracies. New York: SAGE Publications.

Kestilä-Kekkonen, E. (2015). Suomalaisten poliittinen kiinnittyminen. Teoksessa Borg, S., Kestilä-Kekkonen, E. – Westinen, J. (toim.). Demokratiaindikaattorit 2015. Oikeusministeriö, 52–63.

Klüver, H. (2013). Lobbying in the European Union: Interest Groups, Lobbying Coalitions, and Policy Change. Oxford: Oxford University Press.

Kohler-Koch, B. – Quittkat, C. (2013). De-Mystification of Participatory Democracy. EU-Governance and Civil Society. Oxford: Oxford University Press.

Korkea-aho, E. (2016). "Villi Pohjola" – Miksi Suomessa ei säännellä lobbausta? Teoksessa Sund-Norrgård, P., Norrgård, M. – Jusslin, S. (toim.). Ett kvartss sekel med Justus. Neljännesvuosisata Justuksen kanssa. Festschrift Justus 25 år / Juhlakirja Justus 25 vuotta. Forum Iuris, Publikationer från juridiska fakulteten vid Helsingfors universitet.

Korkea-aho, E. (2017). Tsaarinaikaista avoimuutta? Perustuslakiblogi, saatavilla osoitteessa: <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2017/09/22/emilia-korkea-aho-tsaarinaikaista-avoimuutta/>.

Kosack, S. – Fung, A. (2014). Does transparency improve governance? 17 Annual Review of Political Science.

Köppl, P. (2012). Of historical burdens, misperceptions and recent scandals: Austria's bumpy journey towards public affairs. 1(1) Interest Groups & Advocacy.

Köppl, P. (2017). Austria. Teoksessa Bitonti, A. – Harris, P. (toim.). Lobbying in Europe. Public Affairs and the Lobbying Industry in 28 EU Countries. London: Palgrave MacMillan.

Köppl, P. (2018). ÖPAVin presidentin (Peter Köppl) sähköposti 9.4.2018.

Köppl, P. – Wippersberg, J. (2014). The state of public affairs in Austria. 14(1) Journal of Public Affairs.

Lebessis, N. – Patterson, J. (2000). Developing new modes of governance. European Commission Working Paper of FSU: Luxembourg.

Levitt, S., Bryceson, S. – van Mierlo, F. (2017). The EU Institutions. Teoksessa Bitonti, A. – Harris, P. (toim.). Lobbying in Europe: Public Affairs and the Lobbying in 28 EU Countries. London: Palgrave MacMillan.

Lindstedt, C. – Naurin, D. (2010). Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption. International Political Science Review.

Lobbying Disclosure Act Guidance (2017), saatavilla osoitteesta: <https://lobbyingdisclosure.house.gov/ldaguidance.pdf>.

Lowery, D. – Gray, V. (1997). How some rules just don't matter: The regulation of lobbyists. 91 Public Choice.

Luneburg, W.V. (2009). The Evolution of Federal Lobbying Regulation: Where We Are Now And Where We Should Be Going. McGeorge Law Review.

Luneburg, W.V. – Susman, T.M. (2009). The lobbying manual: A complete guide to federal lobbying law and practice, 4th ed. Chicago: American Bar Association.

MacCarthaigh, M. – Boyle, R. (2012). Ireland. Teoksessa Verhoest, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G. – Lægreid, P. (toim.). Government Agencies. Public Sector Organizations. London: Palgrave MacMillan.

The Mahon Tribunal of Inquiry into Certain Planning Matters & Payments (Mahon Tribunal, 2012), saatavilla osoitteesta: www.flood-tribunal.ie/asp/Reports.asp?objectid=310&Mode=0&RecordID=504.

Manning, J. (1997). Textualism as a Nondelegation Doctrine, 97 Columbia Law Review.

Maskell, J. (2014). Post-Employment, "Revolving Door," Laws for Federal Personnel. Congressional Research Service, 7-5700 R42728, saatavilla osoitteesta: <https://fas.org/sqp/crs/misc/R42728.pdf>.

Maxeiner, J. R. (2014). United States Federalism: Harmony Without Unity. Teoksessa Halberstam, D. – Reimann, M. (toim.). Federalism and Legal Unification. Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice, vol 28. Springer: Dordrecht, 491–521.

Mayer, J. (2016). Dark Money. Doubleday: New York.

Mayr, W. (2011). Corruption Scandals in Austria. A Web of Sleaze in Elegant Vienna. Spiegel Online (13.10.2011), saatavilla osoitteesta: <http://www.spiegel.de/international/europe/corruption-scandals-in-austria-a-web-of-sleaze-in-elegant-vienna-a-791113.html>.

McCarthy, K. (2018). National Integrity Index 2018: Local Authorities. Transparency International.

McGauran, A., Verhoest, K. – Humphreys, P. C. (2005). The Corporate Governance of Agencies in Ireland: Non-commercial National Agencies. CPMR Research Report 6. Institute of Public Administration.

McGrath, C. (2017). United Kingdom. Teoksessa Bitonti, A. – Harris, P. (toim.). Lobbying in Europe: Public Affairs and the Lobbying Industry in 28 EU Countries. London: Palgrave MacMillan, 333–349.

McLean, I. (2010). What's Wrong with the British Constitution? Oxford: Oxford University Press.

Mendes, J. (2011). Participation in EU-Rulemaking. A Rights-Based Approach. Oxford University Press.

Mickelsson, R. (2015). Suomen puolueet. Vapauden ajasta maailmantuskaan. Tampere: Vastapaino (E-kirja).

Minister of Government Policy (2012a). Introducing a Statutory Register of Lobbyists' Consultation Paper, 9, saatavilla osoitteesta: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78896/Introducing_statutory_register_of_lobbyists.pdf.

Minister of Government Policy (2012b). A Summary of Responses to the Cabinet Office's Consultation Document "Introducing a Statutory Register of Lobbyists", saatavilla osoitteesta: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140122204146/http://www.official-documents.gov.uk/document/cm84/8412/8412.pdf>.

- Morse, A. (2017). Investigation into government's management of the Business Appointment Rules. National Audit Office: London.
- Moseley, J.O., Petrovsky, N., – Boyne, G. (2012). United Kingdom. Teoksessa Verhoest, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G. – Lægreid, P. (toim.). Government Agencies. Public Sector Organizations. London: Palgrave MacMillan, 57–68.
- Müller, W.C. (1994). The Development of Austrian Party Organizations in the Post-war Period. Teoksessa Katz, R.S. – Mair, P. (toim.). How Parties Organize: Change and Adaption in Party Organizations in Western Democracies. New York: SAGE Publications, 51–79.
- Murphy, G. (2017). Ireland. Teoksessa Bitonti, A. – Harris, P. (toim.). Lobbying in Europe: Public Affairs and the Lobbying Industry in 28 EU Countries. London: Palgrave MacMillan, 195–205.
- Mutch, R.E. (2014). Buying the Vote: A History of the Campaign Finance Reform. Oxford: Oxford University Press.
- Mörttinen, M. – Nurmi, L. (2018). Sauli Niinistö – Mäntyniemen Herra. Helsinki: Into Kustannus.
- Nastase, A. – Muurmans, C. (2018). Regulating lobbying activities in the European Union: A voluntary club perspective. Regulation & Governance.
- Neighbors, W.D. (1964). Presidential Legislation by Executive Orders. 37 University of Colorado Law Review.
- Newmark, A.J. (2017). Lobbying regulation in the states revisited. What are we trying to measure, and how do we measure it? 6 Interest Groups & Advocacy.
- Niemi, M.K., Raunio, T. – Ruostetsaari, I. (2017). Poliittinen järjestelmä muuttuneessa toimintaympäristössä. Teoksessa Niemi, M.K., Raunio, T. – Ruostetsaari, I. (toim.). Poliittinen valta Suomessa. Tampere: Vastapaino, 8–26.
- Niemi, M.K., Raunio, T. – Ruostetsaari, I. (toim.). (2017). Poliittinen valta Suomessa. Tampere: Vastapaino.
- Niinimäki, T., Teixeira, V. – Freund, D. (2017). Lobbaaminen ja läpinäkyvyys: Miten edistää vaikuttamisen läpinäkyvyyttä Suomessa ja Euroopan Unionissa? Julkaisussa Lobbaus, valta ja terveysala – eurooppalainen näkemys. Lääkäriin sosiaalinen vastuu ja Transparency International Suomi.
- Nolan, P. (2008). Dynamics of Regulation in Ireland: Advocacy, Power and Institutional Interests. Dublin: The institute of Public Administration.
- NOS (2018). Kamer beperkt bewegingsvrijheid lobbyisten, 24 January 2018, saatavilla osoitteesta: <https://nos.nl/artikel/2213564-kamer-beperkt-bewegingsvrijheid-lobbyisten.html?=&>.
- Obradovic, D. (2009). Regulating Lobbying in the European Union. Teoksessa Coen, D. – Richardson, J. (toim.). Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues, Oxford University Press, 298–336.
- O'Connor, N. (2015). Reilly gets backing on his refusal to meet tobacco lobbyists over packaging, 17 September 2015, saatavilla osoitteesta: <https://www.herald.ie/news/reilly-gets-backing-on-his-refusal-to-meet-tobacco-lobbyists-over-packaging-31533318.html>.
- OECD (2008). Ireland: Towards an Integrated Public Service.
- OECD (2009). Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1. Increasing Transparency through Legislation, saatavilla osoitteesta: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264073371-en>.
- OECD (2010). The 2010 Recommendation on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, saatavilla osoitteesta: <http://www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>.
- OECD (2012). Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2. Promoting Integrity through Self-regulation, saatavilla osoitteesta: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264084940-en>.

OECD (2014). Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3. Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, saatavilla osoitteesta: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264214224-en>.

OECD (2017). OECD Employment Outlook 2017. OECD Publishing: Paris. Saatavilla osoitteesta: https://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2017_empl_outlook-2017-en.

Oikeusministeriö (2014). Vaikutusvallan väärinkäytöstä. Arviomuistio.

Oikeusministeriö (2015). Lahjusrikoksia koskevien säännösten eräät muutostarpeet, http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1424344162095/Files/OMML_9_2015_Lahjusrikos_126_s.pdf.

Ordeshook, P. – Palfrey, T.R. (1988). Agendas, Strategic Voting, and Signaling with Incomplete Information. 32(2) American Journal of Political Science.

Page, E.C. (2006). The Origins of Policy. Teoksessa Moran, R. – Goodin, R.E. (toim.). The Oxford Handbook of Public Policy.

Pajala, A. (2015). Täysistuntoäänestykset ja eduskunta-aloitteet. Teoksessa Raunio, R. – Wiberg, M. (toim.). Eduskunta: Kansanvaltaa puolueiden ja hallituksen ehdoilla. Helsinki: Gaudeamus, 184–202.

Pakarinen, A. (2011). Lainvalmistelu vuorovaikutuksena. Analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmisteluun osallistumisesta. Tutkimuksia 253. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.

Pakarinen, A. (2012). Tapaustutkimuksia lainvalmistelun kehittämisestä ja sääntelyn toimivuudesta. Joensuu: Publications of the University of Eastern Finland Dissertations in Social Sciences and Business Studies no. 44.

Pavlou, A. (2018). Involve, sähköposti 6.6.2018.

Perreault, S. (2018). Head of Ethics and Lobbying Regulation, SIPOC, sähköposti 24.4.2018.

Plessner, G. (2018). Itävallan oikeusministeriön osastossa I 7 toimivan juristin (Georg Plessner) sähköposti 11.4.2018.

President Juncker's Political Guidelines (2014). A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. Political Guidelines for the next European Commission, saatavilla osoitteesta: https://ec.europa.eu/commission/publications/president-junckers-political-guidelines_en.

ProCom (2014). Vaikuttajaviestinnän tila Suomessa ja kanta sääntelyyn, saatavilla osoitteesta: <http://procom.fi/wp-content/uploads/2014/01/Vaikuttajaviestinnan-tila-Suomessa-ja-kanta-saantelyyn-2014.pdf>.

Public Relations Consultants Association Ireland (PRCA, 2016). Submission to the first Legislative Review of the Regulation of Lobbying Act 2015. September 2016.

Raunio, T. – Wiberg, M. (toim.). Eduskunta: Kansanvaltaa puolueiden ja hallituksen ehdoilla. Helsinki: Gaudeamus.

Rosenbloom, D. (2014). Building a Legislative-Centred Public Administration: Congress and the Administrative State. Tuscaloosa: University of Alabama Press.

RTE 3.9.2017. NGOs concerned over rules governing political donations, saatavilla osoitteesta: <https://www.rte.ie/news/2017/0903/901936-ngos-sipoc/>.

Runswick, A. (2018). Unlock Democracy, sähköposti 14.6.2018.

Ruostetsaari, I. (2015). Eduskunnan valta ja asema eliittien ja kansalaisten silmin. Teoksessa Raunio, T. – Wiberg, M. (toim.). Eduskunta: Kansanvaltaa puolueiden ja hallituksen ehdoilla. Helsinki: Gaudeamus, 91–108.

Saarikoski, S. (2018). Älä usko silmiäsi. Helsingin Sanomat, 15.7.2008.

Sartori, G. (1987). The Theory of Democracy Revisited, Part One: The Contemporary Debate. Chatham: Chatham House Publishers.

Sartori, G. (1997). Comparative Constitutional Engineering. 2. painos. London: Palgrave Macmillan.

Saukkonen, P. (2007). Suomen poliittinen järjestelmä (verkkokirja), saatavilla osoitteesta: <https://blogs.helsinki.fi/vol-spi/>.

Schewe, D.B. (2009). Access to Information: Promise versus Practice in the USA. Teoksessa Flinn, A. – Jones, H. (toim.). Freedom of Information: Open Access, Empty Archives? London & New York: Routledge, 90–101.

Schlozman, D. (2013). The Alliance of U.S. Labor Unions and the Democratic Party. Scholars Strategy Network 24.10.2013, saatavilla osoitteesta: <https://scholars.org/brief/alliance-us-labor-unions-and-democratic-party>.

Schüttemeyer, S.S. (2001). Parliamentary Parties in the German Bundestag. 24 German Issues.

Schütze, R. (2017). Classifying EU Competences: German Constitutional Lessons. Teoksessa Garben, S. – Govaere, I. (toim.) (2017). The Division of Competences Between the EU and the Member States: Reflections on the Past, the Present and the Future. Oxford & Portland: Hart Publishing.

Shepsle, K. (2009). Dysfunctional Congress? 89 Boston University Law Review.

Siegel, J.R. (2000). The Use of Legislative History in a System of Separated Powers. 53(5) Vanderbilt Law Review.

Silver, N. (2011). The Effects of Union Membership on Democratic Voting. New York Times 26.2.2011, saatavilla osoitteesta: <https://fivethirtyeight.blogs.nytimes.com/2011/02/26/the-effects-of-union-membership-on-democratic-voting/>.

SIPOC (2016). Regulation of Lobbying in 2016 Annual Report.

SIPOC (2017). Regulation of Lobbying in 2017 Annual Report.

Smismans, S. (2004). Law, legitimacy and European governance: Functional participation in social regulation. Oxford: Oxford University Press.

Smismans, S. (2014). Regulating Interest Group Participation in the EU: Changing Paradigms between Transparency and Representation. (39) European Law Review.

Smith, M.J. (1993). Pressure, Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States. Harvester Wheatsheaf: Hempstead.

Standards in Public Office Commission. Submission to the first Legislative Review of the Regulation of Lobbying Act 2015. September 2016.

Statement by the United Nations Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association at the conclusion of his visit to the United Kingdom. 21.4.2016, saatavilla osoitteesta: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=19854&LangID=E>.

Stubb, A. (2008). Report on the development of the framework for the activities of interest representatives (lobbyists) in the European institutions (2007/2115(INI)). Committee on Constitutional Affairs. Rapporteur: Alexander Stubb. 2 April, 2008, saatavilla osoitteesta: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&language=EN&reference=A6-2008-0105>.

Sundberg, J. (1994). Finland: Nationalized Parties: Professionalized Organizations. Teoksessa Katz, R.S. – Mair, P. (toim.). How Parties Organize: Change and Adaption in Party Organizations in Western Democracies. New York: SAGE Publications, 158–184.

Susman, T. M. (2008). Private ethics, public conduct: An essay on ethical lobbying, campaign contributions, reciprocity, and the public good. 19(1) Stanford Law and Policy Review.

Säädösvalmistelun kuulemisopas. Ohje kuulemiseen säädösvalmisteluprosessissa. Saatavilla osoitteesta: <http://kuulemisopas.finlex.fi>.

Taagepera, R. (2007). Predicting Party Sizes. Oxford & New York: Oxford University Press.

Teffer, P. (2018). Katainen explains: My friend Barroso did not lobby me. EU Observer, 20 February 2018, saatavilla osoitteesta: <https://euobserver.com/institutional/141044>.

Think Tank for Association on Social Change (TASC, 2016). Submission to the first Legislative Review of the Regulation of Lobbying Act 2015. September 2016.

Thomas, C. S. (1998). Interest group regulation across the United States: rationale, development and consequences. 51 Parliamentary Affairs.

Thomas, H.F. - LaPira, T.M. (2017). How many lobbyists are in Washington? Shadow lobbying and the gray market for policy advocacy. 6 Interest Groups & Advocacy.

Timmermans, C. (2017). The Competence Divide of the Lisbon Treaty Six Years After. Teoksessa Garben, S. – Govaere, I. (toim.). The Division of Competences Between the EU and the Member States: Reflections on the Past, the Present, and the Future. Oxford & Portland: Hart Publishing.

Toimielinten välinen sopimus (2011). Euroopan parlamentin ja Euroopan komission sopimus avoimuusrekisterin perustamisesta unionin toimintapolitiikkojen laatimiseen ja täytäntöönpanoon osallistuville organisaatioille ja itsenäisille ammatinharjoittajille, saatavilla osoitteesta: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011Q0722\(01\)&from=en](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011Q0722(01)&from=en).

Toimielinten välinen sopimus (2014). Euroopan parlamentin ja Euroopan komission välinen sopimus avoimuusrekisteristä unionin toimintapolitiikkojen laatimiseen ja täytäntöönpanoon osallistuville organisaatioille ja itsenäisille ammatinharjoittajille, saatavilla osoitteesta: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014Q0919\(01\)&from=en](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014Q0919(01)&from=en).

Toimielinten välinen sopimus (2016). Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission välinen toimielinten sopimus paremmasta lainsäädännöstä, saatavilla osoitteesta: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/fi/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2016:123:FULL&from=EN>.

Transparency International (2013a). Corruption in UK Local Government: Mounting Risk.

Transparency International (2013b). Global Corruption Barometer.

Transparency International (2014). Lobbying in Austria.

Transparency International (2015). Lobbying in Europe. Hidden Influence, Privileged Access.

Transparency International UK (2015). Lifting the Lid on Lobbying: The Hidden Exercise of Power and Influence in the UK, saatavissa osoitteesta: <http://www.transparency.org.uk/publications/liftthelid>.

Tusseau, G. (2014). Theoretical Deflation: The EU Order of Competences and Power-conferring Norms Theory. Teoksessa Azoulai, L. (toim.). The Question of Competence in the European Union. Oxford University Press: Oxford.

US Government Accountability Office 2017. 2017 Lobbying Disclosure. Observations on Lobbyists' Compliance with Disclosure Requirements. GAO-18-388: Published: Mar 30, 2018. Publicly Released: Mar 30, 2018, saatavilla osoitteesta: <https://www.gao.gov/products/GAO-18-388>.

Vademecum LobbyG, saatavilla osoitteesta: <https://www.justiz.gv.at/web2013/file/2c948485398b9b2a013bae974daa1146.de.0/vademecum.pdf>.

Valtiovarainministeriö (2014). Valtion virkamieseettisen toimikunnan raportti, Valtiovarainministeriön julkaisuja 03/2014.

Valtiovarainministeriö (2015). Avoimen hallinnon toimintasuunnitelma 2015-2017.

Warber, A. L. (2006). Executive Orders and the Modern Presidency: Legislating from the Oval Office. Lynne Rienne Publishers: Boulder.

Vargovciková, J. (2017). Inside lobbying regulation in Poland and the Czech Republic: negotiating public and private actors' roles in governance. 6 Interest Groups & Advocacy.

Weil, D. et al. (2006). The effectiveness of regulatory disclosure policies. 25(1) Journal of Policy Analysis and Managements.

Veksler, A. (2015). Diluted regulations: A need to review the theoretical classification of the different lobbying regulatory environments. 15(1) Journal of Public Affairs.

Venice Commission (2013). Report on the Role of Extra-Institutional Actors in the Democratic System (Lobbying) Adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8–9 March 2013), saatavilla osoitteesta: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)011-e).

Vesa, J., Kantola, A. – Binderkrantz, A. (tulossa). A Stronghold of Routine Corporatism? The Involvement of Interest Groups in Policymaking in Finland. *Scandinavian Political Studies*.

Westinen, J. (2015). Cleavages in contemporary Finland: a study on party-voter ties. Turku: Åbo Akademi University Press.

WHO (2008). Guidelines for implementation of Article 5.3 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control on the protection of public health policies with respect to tobacco control from commercial and other vested interests of the tobacco industry, saatavilla osoitteesta: http://www.who.int/fctc/guidelines/article_5_3.pdf?ua=1.

Wiberg, M. (2015). Puolueryhmät eduskunnassa. Teoksessa Raunio, T. – Wiberg, M. (toim.). Eduskunta: Kansanvaltaa puolueiden ja hallituksen ehdoilla. Gaudeamus: Helsinki, 163–183.

Vincent, D. (2009). "History must be written imperfectly": closure and disclosure in British public records 1838–2006. Teoksessa Flinn, A. – Jones, H. (toim.). Freedom of Information: Open Access, Empty Archives? Lontoo: Routledge.

WKO (2017). Lobbying- und Interessenvertretung-Transparenz-Gesetz (LobbyG) - Selbstverwaltungskörper und Interessenverbände, saatavilla osoitteesta: <https://www.wko.at/service/wirtschaftsrecht-gewerberecht/LobbyG---Selbstverwaltungskoerper-und-Interessenverbaende.html>.

VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

tietokayttoon.fi

ISSN 2342-6799 (pdf)
ISBN 978-952-287-608-9 (pdf)

